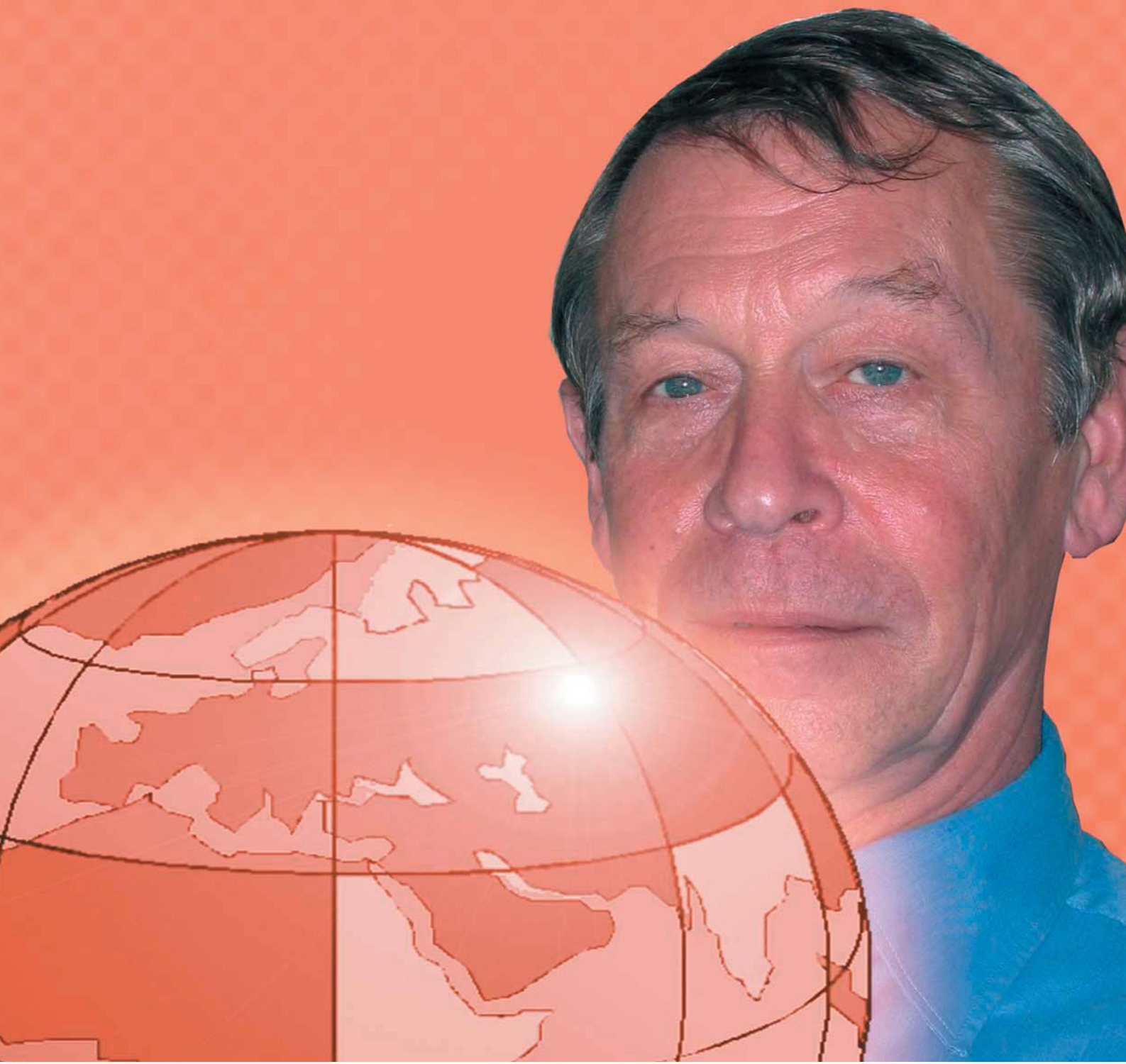


De toestand in de wereld

special

Editie ter gelegenheid van het afscheid van Kees Vos, woensdag 9 november 2005



Inhoud

Lauris Beets

Bij het afscheid van Kees Vos

Erik de Gier

Bevindt het actuele Europese sociale model zich in een doodlopende weg?

Jacques van Hoof

De overgang van school naar werk in Europa: dilemma's voor het beleid

Paul de Beer

De race naar het midden

Timo Kauppinen

European social dialogue models at a cross-road

Kees Vos

Europees sociaal beleid op een kruispunt

De collega's van IZ

Bij het afscheid van Kees Vos

De uitgave van deze bijzondere “Toestand in de Wereld” markeert het afscheid van Kees Vos van SZW. In de eerste plaats een bijzonder moment voor Kees, die een lange en boeiende werkzame periode bij SZW afsluit. Maar evenzeer een bijzonder moment voor SZW, en speciaal voor de directie Internationale Zaken, die een gedreven en toegewijde collega ziet vertrekken.

Inhoudelijke oriëntatie

Reeds in zijn periode bij DG Arbeid had Kees grote internationale belangstelling. Toen al was hij bestuurslid van de Europese Stichting in Dublin. En die internationale betrokkenheid heeft hij daarna bij de directie IZ nadrukkelijk volgehouden. Dit zal zonder enige twijfel ook na zijn vertrek bij SZW zo blijven.



Kees heeft in de eerste plaats een inhoudelijke oriëntatie op de internationale dimensie van het werkterrein van ons ministerie. Zijn gedrevenheid is niet waardevrij, integendeel. Hij heeft een duidelijke boodschap.

Kees vindt dat de EU-lidstaten een sterke verzorgingsstaat moeten ontwikkelen, c.q. in standhouden. Dit om aan degenen die door werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ander onheil getroffen worden een adequate inkomensvoorziening te garanderen. Deze verzorgingsstaten moeten echter in die zin gemoderniseerd worden dat ze - nadrukkelijker dan in het verleden - activerend ingericht worden. Dit om te voorkomen dat burgers ten onrechte (of erger: oneigenlijk) gebruik maken van de collectieve voorzieningen en het draagvlak in de samenleving onder deze arrangementen wegvalt.

Kees is steeds zeer kritisch over de tendens binnen SZW om Anglo-Amerikaanse voorbeelden na te volgen. Hij is tegen “Amerikaanse toestanden” en laat geen gelegenheid voorbij gaan om de positieve aspecten verbonden met het zogenaamde Europese sociale model in het licht te stellen. Hij blijft steeds sterk geloven in het belang van een krachtige rol van de EU op het sociale terrein, en van een stevige Europese sociale dialoog.

De huidige tijdgeest

Kees is in zijn opvattingen gedreven en vasthoudend. Hij heeft echter ook moeten constateren dat de dominante marsroute in Europa - ook bij SZW - aankoerst op meer accent op de rol en verantwoordelijkheid van de lidstaten en dus een minder prominente rol van Europa op sociaal terrein. De uitslag van het referendum over de “Europese grondwet” leidt ertoe dat het subsidiariteitsprincipe veel scherper wordt toegepast - in plaats van “ja mits”, eerder “neen tenzij” - waardoor de ruimte voor nieuw Europees sociaal beleid aanzienlijk wordt ingeperkt. En dat het sociale beleid in Nederland zeer nadrukkelijk gericht is op hervorming, activering en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Deze nationale oriëntatie vindt uiteraard ook zijn vertaling in de inbreng van Nederland in internationale gremia.

Als gedreven en vasthoudend analyticus heeft Kees zonder twijfel menigmaal zijn wenkbrauwen moeten fronsen over het gevoerde beleid de laatste jaren. Ondertussen is hij als collega loyaal en plezierig blijven functioneren. Zo heeft hij tijdens ons EU-Voorzitterschap een essentiële rol gespeeld bij de voorbereiding van enkele conferenties en bij de inhoudelijke informatievoorziening over het SZW-beleid.

Combinatie met managementtaken

Kees is zowel bij DG Arbeid als bij de directie IZ afdelingshoofd geweest. Hij combineerde praktische departementale activiteiten, zijn taken als afdelingshoofd, met studie en het schrijven van een omvangrijk aantal artikelen. Deze werden gepubliceerd in binnenlandse en buitenlandse vakliteratuur.

Illustratief is dat Kees een zeer uitgebreid netwerk van contacten heeft. Deze netwerken zijn mede het gevolg van de vele reizen die Kees in de EU heeft ondernomen. Vooral de laatste jaren was hij vaak op stap. Meestal in het kader van de Europese Stichting gaf hij inleidingen over uiteenlopende onderwerpen. Rode draad was steeds het Europese sociale model en de sociale dialoog in Europa en Nederland.

Bij een rijksambtenaar denk je bij netwerken allereerst aan departementale en interdepartementale relaties. Of aan collega's bij internationale organisaties en andere lidstaten. Opvallend aan Kees is echter dat zijn netwerk vooral de academische wereld is.

Zijn voorliefde voor de inhoud kon lange tijd samengaan met zorg voor het bureaucratische handwerk. Bij de laatste reorganisatie van IZ bleek echter dat het niet meer mogelijk was deze combinatie op deze wijze te handhaven.

Gevolg was dat Kees zich gedurende zijn laatste periode bij SZW geheel ging wijden aan zijn "core business": het schrijven van inhoudelijke artikelen en het besturen van de Europese Stichting.

Tastbaar bewijs van de kwaliteit van zijn inzet, en van zijn netwerk, vormen de bijdragen die geleverd zijn voor deze speciale editie van "de Toestand". Alle auteurs voelen zich verbonden met de kracht van de analyse die Kees in de loop der jaren heeft opgebouwd op het terrein van internationaal sociaal beleid. Achtereenvolgens bevat deze bundel artikelen van Erik de Gier, Jacques van Hoof, Paul de Beer en Timo Kauppinen.

De bundel wordt afgesloten met een tekst waarin Kees nog één keer als medewerker van het ministerie van SZW zijn mening over het Europese sociale model verdedigt. En ik weet zeker dat hij dat ook in toekomst "als burger" zal blijven doen!

Lauris Beets

Directeur Internationale Zaken van SZW

Bevindt het actuele Europese sociale model zich in een doodlopende weg?

Erik de Gier

Inleiding

In zijn recente bijdrage over convergentie en kwaliteit van arbeidsverhoudingen in Europa in het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken concludeert Vos dat het vigerende Europese sociale model, gekenmerkt door de Rijnlandse principes van overleg en consensus door middel van sociaal partnerschap, onder druk is komen te staan mede als gevolg van elkaar versterkende tendensen van neerwaartse en opwaartse convergentie van Europese arbeidsverhoudingen. Hij is van mening dat er per saldo sprake is van een zekere mate van Amerikanisering van de Europese arbeidsverhoudingen, zij het in combinatie met een beleidsmatige Europeanisering. Uiteindelijk is hij redelijk optimistisch over het behoud in de Europese Unie van een harde kern van het Rijnlandse model, maar dan in combinatie met elementen van concurrerende sociale modellen, zoals het Scandinavische en het Angelsaksische model.

De succesvolle sociale economie van Ierland, aangeduid als 'celtic tiger' kan hierbij als lichtend voorbeeld gelden (Vos 2005).

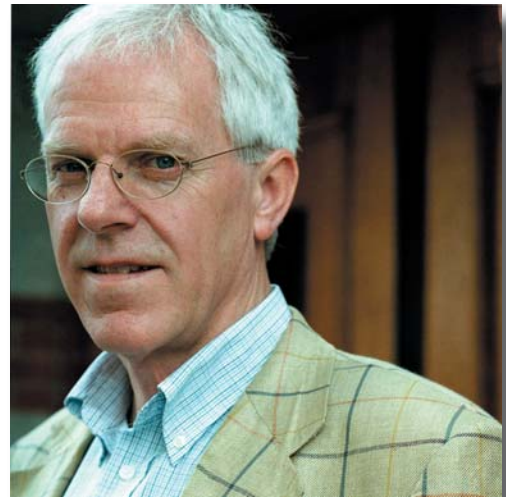
In mijn bijdrage onderzoek ik hoe reëel de veronderstelling van Vos is. Kunnen we inderdaad verwachten dat een harde kern van het Europese sociale model ook in de toekomst overeind blijft binnen de EU; of is het reëler ervan uit te gaan dat ook het Europese sociale model op zijn laatste benen staat en binnen afzienbare termijn het loodje zal leggen ten gunste van het neoliberale model of enige andere vorm van ongeremd marktkapitalisme?

Allereerst besteed ik aandacht aan de betekenis en invulling van het begrip Europees sociaal model. Daarna ga ik in op de bredere context, om tenslotte in een afrondende beschouwing te concluderen dat het Europese sociale model zoals wij dat ervaren alleen kans van overleven heeft indien het proces van Europese integratie op een andere basis wordt geschoeid en er bovendien duurzame consensus bestaat over de traditionele Europese kernwaarden, zoals democratie en (sociale) gerechtigheid.

Het Europese sociale model nader beschouwd

Hoewel het begrip Europees sociaal model veel wordt gehanteerd, is het allerm minst een eenduidig begrip. Binnen de Europese Unie bestaat veeleer een diversiteit van elkaar deels overlappende en deels tegengestelde sociale modellen. In wezen gaat het om verschillende mengvormen van verantwoordelijkheidstoedeling tussen een drietal instituties: markt, staat en individu. Zo kan men binnen de EU corporatistische, liberale en sociaal-democratische welvaartsstaten onderscheiden, maar tegelijkertijd ook in de sfeer van de arbeidsverhoudingen Angelsaksisch Pluralisme, Noords Corporatisme, Continentaal Sociaal Partnerschap en Romaanse Polarisatie. In essentie kunnen de onderscheiden typologieën worden teruggebracht tot

een tweetal basistypen, namelijk het Anglo-Amerikaanse en het Rijnlandse type van kapitalisme. In het eerste geval ligt het accent op markt en individu en in het tweede geval op staat en het maatschappelijke middenveld. De Europese Commissie gaat hiermee, aldus Vos, op een pragmatische manier om door het Europese sociale model in de praktijk van alledag instrumenteel en beleidsmatig in te vullen, maar anderzijds tegelijkertijd uit te gaan van het ideaaltype Rijnlandse model (Vos 2005). Formuleringen die de Europese Commissie in dit verband veelvuldig hanteert, bijvoorbeeld in de Lissabon-strategie en de Sociale Agenda 2005-2010, betreffen een streven naar, enerzijds, een hoge en competitieve economische groei binnen de EU en, anderzijds, tegelijkertijd een streven naar sociale insluiting



van de Europese burgers (European Commission 2004). De vraag die zich hierbij onmiddellijk opdringt, is of deze twee - in zekere zin antagonistische - kernonderdelen van het Europese sociale model op langere duur verenigbaar zijn, of zullen worden ingehaald door een proces van Amerikanisering van het actuele Europese sociale model. Hoe reëel is - anders gezegd - de veronderstelling van Vos dat het bestaande Europese sociale model gedeeltelijk zal kunnen overleven indien het combinaties aangaat met elementen van concurrerende modellen?

De bredere context

Vos geeft een uitputtende samenvatting van hoe het Europese sociale beleid van alle dag nader gestalte heeft gekregen, en nog steeds gestalte krijgt, door zowel top-down gericht beleid van de Europese Commissie naar de lidstaten toe, als bottom-up gericht beleid van de lidstaten naar het Europese niveau. Beide typen beleid dragen bij aan een zekere mate van convergentie van de in de EU bestaande systemen van arbeidsverhoudingen. Convergentie vindt plaats door middel van harde en zachte coördinatie (Europese richtlijnen, open methode van coördinatie), het Europees economische en monetaire beleid (Europese Muntunie en 'spill-overs' van het marktwerkingsbeleid), de sociale dialoog en door uitspraken van het Europese Hof van Justitie (Vos 2005). De uitkomsten van dit beleid staven de Europese Commissie in haar opvatting dat het Rijnlandse model daadwerkelijk combineerbaar is met de principes van marktwerking.

Toch ligt het allemaal aanzienlijk minder eenvoudig. Kijken we naar de actualiteit van dit moment dan kunnen we vaststellen dat de ambitieuze Lissabon-strategie gericht op een substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie in de EU, sociale cohesie en niet in het minst ook het realiseren van de meest competitieve kenniseconomie in de wereld omstreeks 2010, vrijwel volledig is mislukt. De beoogde doelstellingen zullen in 2010 niet zijn gerealiseerd (o.a. High Level Group 2004). Een nadere diagnose van het mislukken, leert niet alleen dat de nationale economieën van de welvarende lidstaten van de EU kwakkelen, maar ook dat de leidende landen van de EU en vooral Duitsland, Frankrijk en Italië er niet in slagen hun welvaartsstaten in die mate te hervormen dat hun economieën weer concurrerend zijn op de wereldmarkt (o.a. Miegel 2002, Sinn 2005, Kottman 2005, Ferrera & Gualmini 2004). Daardoor verliest de EU voor een belangrijk deel de aansluiting bij de VS en de economieën van Zuidoost Azië (China, India, Japan). Het zou daarom best zo kunnen zijn dat het blijven vasthouden aan de principes van het Rijnlandse model de EU en de trekkers daarbinnen (Duitsland, Frankrijk, Italië) mondiaal gezien op achterstand zet. Het in die context

gevoerde instrumentele en pragmatische sociaal-economische beleid in de EU is kennelijk onvoldoende effectief om competitief te kunnen blijven concurreren op de wereldmarkt.

Interessant en met het oog op de toekomst van de EU van groot politiek belang is dat de huidige voorzitter van de Europese Unie, eerste minister Tony Blair van Groot-Brittannië, het in zijn eerste toespraak voor het Europese parlement op 23 juni 2005 heeft aangedurfd de kat de bel aan te binden. Refererend aan de mislukte referenda over de Europese grondwet in Frankrijk en Nederland voorjaar 2005 en de erkenning van het mislukken van de Lissabon-strategie door de Europese Commissie levert Blair onverhopen kritiek op het actuele Europese sociale model. Het zou niet effectief genoeg zijn bij het oplossen van de werkloosheidsproblematiek binnen de EU en bovendien bijdragen aan de politieke onvrede onder de Europese bevolking: *"But tell me: what type of social model is it that has 20m unemployed in Europe, productivity rates falling behind those of the USA; that is allowing more science graduates to be produced by India than by Europe; and that, on any relative index of a modern economy – skills, R&D, patents, IT, is going down not up. India will expand its biotechnology sector fivefold in the next five years. China has trebled its spending on R&D in the last five years. Of the top 20 universities in the world to-day, only two are now in Europe.*

The purpose of our social model should be to enhance our ability to compete, to help our people cope with globalisation, to let them embrace its opportunities and avoid its dangers. Of course we need a social Europe. But it must be a social Europe that works" (Blair 2005).

Blair ziet - in het verlengde van het Kok-rapport - de oplossing vooral in een 'sociaal Europa dat werkt' en 'dat wordt gekenmerkt door investeringen in kennis, 'skills', actief arbeidsmarktbeleid, in science parks en innovatie, in hoger onderwijs, in stedelijke vernieuwing en in ondersteuning van het MKB'.

Blair spreekt zich niet nader uit over de gewenste mengverhouding tussen staat en markt in het door hem voorgestane meer effectieve sociale model, maar het zal duidelijk zijn dat de rol van de markt daarin prevaleert boven die van de staat. De in hoofdzaak marktgeoriënteerde Britse economie functioneert immers al jarenlang een stuk beter dan de genoemde continentale economieën.

Nemen we bij wijze van voorbeeld het succes van hoger onderwijs als maatstaf dan blijken de Amerikaanse en Britse universiteiten (Oxford en Cambridge behoren bij de wereldtoppen in de prestigieuze Sjanghai-ranking van universiteiten) over de gehele linie beter te presteren dan de

continentale universiteiten. Daarnaast heeft de Bologna-verklaring uit 1999 er niet toe geleid dat de continentaal-Europese universiteiten de opgelopen achterstanden hebben goedge maakt. Het Britse weekblad *The Economist* wijdt dit in hoofdzaak aan de nog steeds zeer sterke betrokkenheid van de staat bij Europese universiteiten. Deze verhindert nog te zeer, aldus *The Economist*, de totstandkoming van een 'single European higher educational space by introducing a combination of comparable qualifications and transferable credits'. De Bologna-verklaring is daarvoor te beperkt en te laat gekomen. Werkelijke vernieuwing van het hoger onderwijs vindt niet alleen in de VS plaats onder andere door middel van vestiging van succesvolle private universiteiten, maar ook in China en de rest van Zuidoost Azië. De conclusie van *The Economist* is dan ook dat de staat zich in continentaal Europa vergaand moet terugtrekken uit het hoger onderwijs ten gunste van het particulier initiatief en meer in het bijzonder private ondernemers (*The Economist* 2005).

Kortom, niet alleen het falen van de Lissabon-strategie, maar ook het falen van de daaraan nauw gerelateerde, uit de Bologna-verklaring voortvloeiende, hervormingen op het vlak van hogeronderwijsbeleid, geeft aan dat het bestaande Europese model de nodige barsten vertoont.

De nog bredere context

Sommige waarnemers zijn van mening dat Europa momenteel in een ernstige identiteitscrisis verkeert; een crisis die bovendien al langer bestaat dan de recente gebeurtenissen waarvan in dit betoog sprake is. Was Europa lange tijd voor de wereld een leidend rolmodel, inmiddels zou dit niet langer het geval zijn. Europa heeft pas op de plaats gemaakt en is bijvoorbeeld niet langer een vaste leverancier van Nobelprijswinnaars in de economie en de fysica. Aan het leidende en inspirerende 'Europese avontuur' is inmiddels een einde gekomen (Lepenies 1998; Bauman 2004). De mondiale leiding is in economisch en cultureel opzicht inmiddels overgenomen door de VS en Zuidoost Azië. De Europese politiek vertoont kenmerken van naar binnen gericht navelstaren in plaats van een proactieve, externe oriëntatie. Lepenies concludeert in dit verband dat "As the productive superiority of Europe deteriorates European ideas pale among other leading intellectual systems" (Lepenies 1998)¹.

Een belangrijk aspect van de Europese identiteitscrisis is de toegenomen onzekerheid en angst onder de Europese bevolking voor de gevolgen van de mondialisering. Dit uit zich in vrees voor terrorisme en afkeer van immigranten. Angst is in dit verband het perpetuum mobile geworden van de hedendaagse consumentenmarkt en economie: "No wonder fear sells, and sells well!" (Bauman 2005).

Bauman trekt hieruit de conclusie dat het voortbestaan van de Europese welvaartsstaat, c.q. het Europese sociale model, bedreigd wordt omdat de overgeïndividualiseerde Europese burgers fysieke veiligheid en zekerheid belangrijker zijn gaan vinden in het kader van hun welbevinden. Zowel overheden als het bedrijfsleven spelen daarop handig in. De Europese staten verleggen hun prioriteiten van bescherming en herverdeling in de sociale sfeer naar terrorismebestrijding en streng immigratiebeleid. Investeren op dat terrein komen vooral ten goede aan het bedrijfsleven, dat deze tendens op zijn beurt versterkt door het gevoel van angst, onveiligheid en terrorisme onder de Europese burgers te versterken. Op die wijze draagt ook het Europese bedrijfsleven bij aan de ondermijning van het bestaande Europese sociale model: "elle-même (het bedrijfsleven) qui produit une frustration sécuritaire dont l'existence est consubstantielle aux sociétés qui se construisent autour de la recherche de la sécurité" (Castel 2003). Op zijn zachtst gezegd is dit een paradoxale ontwikkeling omdat in historisch opzicht de sociale en fysieke zekerheid van de burgers in de welvarende, westerse wereld nog nooit zo groot is geweest.

Het gevolg van deze fanatieke zoektocht naar zekerheid is sociale uitsluiting van de meest kwetsbare groepen en voornamelijk van diegenen die niet meer zijn te integreren op de arbeidsmarkt. Deze 'onaangepasten' of wegwerpburgers kunnen gemakkelijk uitgroeien tot een onwenselijke "retour des classes dangereuses" (Castel 2004).

Bauman spreekt over het bestaan van een 'migration-crime-security' continuum dat de Europese staten in staat stelt een nieuwe krachtige legitimatie te vinden in de nieuwe 'blend' van 'policing and immigration policies' (Bauman 2005). Dat dit geen onzin is blijkt ook uit Blairs' toespraak voor het Europese parlement. Blair legt daarin een rechtstreeks verband tussen het door hem voorgestane Europese sociale model en de vraagstukken van misdaad, zekerheid en immigratie. Hij merkt onder andere op dat georganiseerde misdaad makkelijker de landsgrenzen overschrijdt dan ooit en dat migratie zich in de afgelopen 20 jaar heeft verdubbeld en derhalve goed gemanaged moet worden (Blair 2005).

Samenvattend kunnen we daarom spreken van een zeker failliet van het Europese sociale model dat vasthoudt aan de Rijnlandse beginselen. In de eerste plaats is Europa mondiaal gezien in economisch opzicht verder achterop geraakt ten gunste van de VS en Zuidoost Azië. De mislukking van de Lissabon-strategie op het punt van een substantiële toename van arbeidsparticipatie en het achterop raken als mondiale kenniseconomie gaat gepaard met een gebrek aan effectieve sociale hervormingen in de grote en

leidende EU-landen Duitsland, Frankrijk en Italië. Daarnaast heeft Europa in hetzelfde perspectief de boot gemist op het vlak van hoger onderwijs. Minstens zo belangrijk voor de effectiviteit van het Rijnlandse sociale model zijn de gevolgen van de Europese identiteitscrisis die zich in toenemende mate uit in angst en onzekerheid van de inmiddels overgeïndividualiseerde Europese burgers. Deze angst en onzekerheid leiden ertoe dat de prioriteiten van Europese staten geleidelijk aan verschuiven van collectieve uitgaven voor sociaal beschermende en herverdelende welvaartsstaten naar collectieve uitgaven voor terrorismebestrijding en een zeer strikte immigratiepolitiek. Daarbovenop komt dan nog de recente crisis in de Europese politiek en het afgenomen vertrouwen van de Europese burgers in het project Europa.

Is er een uitweg uit deze doodlopende weg?

Het is hoog tijd voor bezinning over hoe nu verder met het Europese sociale model. Dat er iets moet gebeuren lijkt duidelijk. Blair heeft het gelijk aan zijn kant wanneer hij wijst op de zwaktes van het vigerende - op Rijnlandse beginselen gebaseerde - Europese sociale ideaal. Zelf geloof ik evenmin in duurzaamheid van combinaties van verschillende modellen, zoals beschreven door Vos (Vos 2005). Indien er verder niets gebeurt, zal blijken dat de op korte termijn succesvolle combinaties - zoals Ierland - alsnog afglijden in de richting van verdere Amerikanisering van het Europese sociale model.

De vernieuwing en revitalisering van het Europese model is alleen mogelijk indien fundamenteeler te werk wordt gegaan en tegelijkertijd langs een tweetal lijnen wordt gewerkt.

In de eerste plaats zal moeten worden gestreefd naar institutionele vernieuwing die het mogelijk maakt dat er combinaties van Europese lidstaten ontstaan die op horizontale wijze verder kunnen integreren, ook op sociaal vlak. Dit sluit aan bij diverse pleidooien in de literatuur. Zo pleitte Duitslands' minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fischer in de Kabinetten Schröder in het voorjaar van 2000 voor een 'Stufen'-benadering van Europese integratie. De eerste 'Stufe' bestaat uit een verdere intensivering van al bestaande samenwerking tussen groepen lidstaten, zoals het geval is ten aanzien van Schengen en de muntunie (EMU). De tweede 'Stufe' is de opstap naar de voltooiing van een politieke unie door middel van de vorming van een 'Gravitationscentrum'. Zo'n groep van landen zou kunnen besluiten tot het afsluiten van een grondwettelijk verdrag dat later door andere lidstaten kan worden overgenomen. De derde en laatste 'Stufe' zou in de optiek van Fischer anno 2000 uiteindelijk moeten en kunnen leiden tot een

voltooiing van de Europese integratie in de vorm van een Europese federatie (Fischer 2000)².

In dezelfde richting gaat het voorstel van Beck & Grande (2004). Ook zij pleiten voor een horizontale integratie in plaats van een integratie van bovenaf. In hun optiek is verdere Europeanisering door middel van onderlinge netwerken van burgers, bedrijven en instellingen noodzakelijk om het hoofd te kunnen bieden aan de mondialisering.

De in Europa invloedrijke Bulgars-Franse historicus en filosoof Todorov stelt eveneens iets dergelijks voor. Hij houdt een pleidooi voor een integratie langs de lijnen van verscheidene concentrische cirkels, waarbij een binnencirkel van landen die intensief samenwerken op verschillende gebieden zoals buitenlandse politiek en defensie de kern vormt. De volgende cirkel betreft de actuele Europese Unie. De derde cirkel omvat de relatie met de landen aan de buitengrenzen van de EU, zoals Rusland en voorlopig ook Turkije (Todorov 2003).

Tenslotte pleiten ook Bokhorst en De Gier voor een meer gedifferentieerde integratie. Deze zal leiden tot een minder knellende omgang met diversiteit in de EU en tot effectievere mogelijkheden in te spelen op belangrijke sociale vraagstukken, zoals werkloosheid en arbeidsdeelname, arbeidsmobiliteit, sociale uitsluiting, vergrijzing en immigratie; evenals op onbedoelde negatieve gevolgen van economische 'spill-overs' (Bokhorst & De Gier 2005).

In de tweede plaats zal er in combinatie met de institutionele vernieuwing moeten worden gestreefd naar een diepgaande herwaardering en herarticulatie van de centrale Europese waarden. Dit zal moeten bijdragen aan het hervinden van de ontbrekende Europese identiteit.

Hierbij kan worden aangesloten bij de analyse terzake van Todorov. Hij onderscheidt de volgende vijf - min of meer canonieke - kernwaarden in Europa: rationaliteit, rechtvaardigheid, democratie, individuele vrijheid en 'laïcité' (Todorov 2003). Deze kernwaarden moeten, aldus Todorov, worden onderschreven door alle landen die deel uitmaken van de eerste en tweede door hem onderscheiden concentrische cirkels. Aldus zou er een Europese Unie kunnen ontstaan met een gemeenschappelijke economische ruimte, evenals een gemeenschappelijke ruimte voor justitie en politiek, cultuur, onderwijs en tevens sociaal beleid.

Conclusie

Op grond van de voorgaande beschouwing kunnen we concluderen dat zonder diepgaande herbezinning en hervormingen het actuele op Rijnlandse beginselen gebaseerde Europese sociale model zich bevindt in een doodlopende weg. De noodzakelijke hervorming ervan zal moeten plaatsvinden langs de lijnen van het bevorderen en mo-

gelijk maken van horizontale gedifferentieerde integratie in plaats van de tot nu toe dominante verticale integratie, evenals door een herwaardering van de gemeenschappelijke centrale Europese waarden. Op die manier zal het mogelijk zijn een nieuwe meer effectieve mix te definiëren tussen markt, staat en individu en zal de EU weer aansluiting op niveau kunnen vinden in het proces van globali-

sering. Bovendien zal verdere Amerikanisering van het Europese sociale model kunnen worden voorkomen.

Erik de Gier is hoogleraar sociaal beleid aan de Universiteit van Amsterdam en directeur van het Instituut voor Toegepaste Sociologie (ITS), Radboud Universiteit Nijmegen.

Geraadpleegde literatuur:

Bauman, Zygmunt, *Europe an Unfinished Adventure*, Cambridge 2004.

Beck, Ulrich & Edgar Grande, *Das kosmopolitische Europa*, Frankfurt 2004.

Blair, Tony, *Speech to the European Parliament*, 23 June 2005.

Bokhorst, Meike & Erik de Gier, *De onmogelijke spagaat van het Europese sociale beleid. Noodzaak van gedifferentieerde integratie*. *Internationale Spectator*, Jrg. 59 nr. 6, juni 2005, blz. 302-306.

Castel, Robert, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Paris 2003.

The Economist, *The brains business. A survey of higher education*, September 10th 2005.

European Commission, *Report of the High-Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*, Brussels, May 2004.

Ferrera, Maurizio & Elisabeth Gualmini, *Rescued by Europe? Social and labour market reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam 2004.

Fischer, Joschka, *Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration*, Frankfurt 2000.

High Level Group chaired by Wim Kok, *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, Luxembourg, November 2004.

Kottman, Pieter, *Alles wat Frans is, is uitstekend ...*, *NRC-Handelsblad* 24 en 25 september 2005, blz. 38.

Leonard, Mark, *Why Europe will run the 21st century*, New York, 2005.

Lepenies, Wolf, *The end of the European age?*, geciteerd bij Bauman 2005.

Miegel, Meinhard, *Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen*, München, 2002.

Rifkin, Jeremy, *The European Dream. How Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American Dream*, New York, 2004.

Sinn, Hans-Werner, *Ist Deutschland noch zu retten?*, Berlin, 2005.

Todorov, Tzvetan, *Le Nouveau Désordre Mondial. Réflexions d'un Européen*, Paris, 2003. Vos, Kees, *Convergentie en kwaliteit van arbeidsverhoudingen in Europa*. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2005-21, nr. 3, blz. 198-210.

¹ Recent verschijnen er ook publicaties die juist de positieve aspecten van Europa en de EU beklemtonen. Twee voorbeelden: Rifkin 2004 en Leonard 2005.

² Later heeft Fischer afstand genomen van het federatieve idee, maar het idee van een trapsgewijze integratie die start met verdergaande horizontale integratie blijft een waardevol en bruikbaar voorstel.

De overgang van school naar werk in Europa: dilemma's voor het beleid

Jacques van Hoof

Deze bijdrage richt zich op de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt in de diverse landen van de Europese Unie en het beleid dat op de bevordering ervan gericht is. Uiteraard zijn er grote verschillen in het beleid dat deze landen met betrekking tot de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en de jeugdwerkloosheid voeren. Verschillen die er niet kleiner op zijn geworden door de toetreding van 10 nieuwe EU leden in 2004. Het gaat mij in deze bijdrage niet om het analyseren van deze verschillen, maar vooral om het schetsen van enkele dilemma's waarmee alle landen in de een of andere vorm worden geconfronteerd. Ik baseer me daarbij op een recent verschenen studie: Youth in Europe: Labour Markets and Citizenship (Bradley & Van Hoof 2005), die betrekking heeft op de 15 "oude" EU landen, aangevuld met Hongarije en Slovenië. Als centrale oorzaak van problemen komt naar voren dat de risico's voor jongeren bij de overgang van school naar werk vrijwel overal zijn toegenomen, maar dat zij steeds minder aanspraak kunnen maken op steun vanuit het sociaalzekerheidsbeleid.

Veranderingen op de arbeidsmarkt en in de levensloop.

In de discussie over de problematische kanten van de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt krijgt de jeugdwerkloosheid bij politici, burgers én onderzoekers verreweg de meeste aandacht. Dat is ook niet zo vreemd, want met name de langdurige werkloosheid vormt een direct bedreiging voor een succesvolle integratie in het arbeidsbestel en dientengevolge in de samenleving als geheel. Allerlei hoogst onwenselijk verschijnselen (druggebruik, jeugdcriminaliteit, extremisme en racisme, politieke onverschilligheid) worden daarmee in verband gebracht. Dan is het verontrustend dat de jeugdwerkloosheid in de EU landen in 2003 (een relatief gunstig jaar) varieerde van 7% tot 30% en dat in 2002 25% van alle jeugdige werklozen in de (toenmalige) EU langer dan 1 jaar zonder werk zat (opnieuw met grote verschillen tussen landen). Dat laatste betekent dus dat maar liefst een kwart van de jeugdige werklozen in Europa bedreigd wordt door marginalisering.

Toch is dit niet het enige probleem dat de arbeidsmarkt van jongeren kenmerkt. Weliswaar lijken jongeren het demografische tij mee te hebben en zorgt de toenemende onderwijsdeelname voor een inperking van het aanbod van jongeren op de arbeidsmarkt, maar de ontwikkeling van de werkgelegenheid van jongeren is niet onverdeeld gunstig (zie bijv. Salverda 2004 voor ons land). Een belangrijke oorzaak is dat veel van de traditionele werkgelegenheid voor 'wer-

kende jongeren' (banen in de industriële sector waarvoor weinig scholing vereist is) verdwenen is. De banen die daarvoor in de dienstverlenende sector in de plaats gekomen zijn, hebben vaak het karakter van flexibele deeltijdbanen. Dat betekent dat laagopgeleide jongeren in toenemende mate concurrentie ondervinden van herintredende vrouwen én van hun hoger opgeleide leeftijdsgenoten, voor wie het werk niet meer dan een 'baantje' is. Mede door deze verschuivingen in de werkgelegenheid kan worden vastgesteld dat de ontwikkeling in de richting van flexibele arbeidscontracten vooral de jeugdige werknemers treft, die overal in Europa oververtegenwoordigd zijn in wat zo treffend "précaire" werkgelegenheid wordt genoemd. Voeg daarbij de lage jeugdlonen die in vele Europese landen bestaan en het zal duidelijk zijn dat ook de inkomenspositie van veel jongeren niet erg florissant is. In elk geval wordt zelfs in de landen die zich in het verleden kenmerkten door een goede positie van jongeren (zoals de Scandinavische landen) thans vaker geconstateerd dat het inkomen dat jongeren binnenkrijgen (hetzij uit werk, hetzij uit een uitkering) niet langer voldoende is om een zelfstandig bestaan op te bouwen.

De overgang van school naar werk is een essentieel onderdeel van de overgang van jeugd naar volwassenheid. Dit is het traditionele domein van de jeugdonderzoekers. Hun perspectief is te zien als een aanvulling op dat van het arbeidsmarktonderzoek en werpt meer licht op de problemen die jongeren ondervinden bij hun integra-

tie in het arbeidsbestel (zie in Nederland bijv het werk van Du Bois-Reymond en op Europees niveau Walther en Stauber 2002). Jeugdonderzoekers leggen de nadruk op twee nauw verbonden ontwikkelingen. In de eerste plaats de verlenging van de jeugdfase. Die is onder meer het gevolg van de langere onderwijsdeelname. Deze leidt er toe dat stappen in de levensloop die voorheen min of meer tegelijkertijd gezet werden: voltooiing van de opleiding, intrede op de arbeidsmarkt, uit huis gaan, gaan samenwonen, trouwen, gezinsvorming nu uit elkaar getrokken zijn en niet langer in een vaste volgorde worden genomen. Daardoor krijgen ten tweede de trajecten die jongeren naar de volwassenheid volgen een steeds grilliger verloop. Studerende jongeren trekken het huis uit, maar komen vaak na enige tijd weer bij hun ouders bivakkeren, omdat het moeilijk is goede woonruimte te vinden, hun vriend of vriendin hen eruit heeft gezet, of omdat hun financiële bronnen om zelfstandig te wonen tijdelijk opdrogen. Een voortijdig schoolverlater gaat een tijdje werken, om daarna al dan niet na een periode van werkloosheid zijn/haar opleiding weer op te nemen, in combinatie met een 'baantje'. Zo zijn er veel voorbeelden te geven van wat door de genoemde auteurs jojo trajecten worden genoemd ("jyojoisering van de jeugdige levensloop" heet het bij Walther en Strauber). Zoals het laatste voorbeeld al aangeeft worden die ook steeds normaler bij de overgang van school naar werk

Kansen én risico's, winnaars én verliezers

Het punt is nu dat deze ontwikkelingen nieuwe kansen creëren, maar ook nieuwe risico's. Om dat te illustreren gebruik ik een indeling van mijn Leidse collega Manuela Du Bois (Du Bois-Reymond 2004). Zij zet kansen en risico's tegenover elkaar en komt zo tot een vierdeling.

- Er zijn trajecten die veel kansen en weinig risico's met zich mee brengen. Dat geldt met name voor de lineaire trajecten door het hoger onderwijs en verder naar de arbeidsmarkt. Degenen die aan die trajecten beginnen weten aardig wat ze kunnen verwachten als ze zich niet al te veel van het rechte pad laten afbrengen. De kansen op een goed betaalde baan met verdere leermogelijkheden zijn relatief groot, de risico's te overzien.
- Het andere uiterste wordt gevormd door trajecten met weinig kansen en veel risico's. Dit zijn de trajecten waarbij jongeren vroeg, vaak voortijdig het onderwijs verlaten om in banen terecht te komen die weinig werkzekerheid bieden. Dat kan het begin van een instabiele loopbaan betekenen (in-uit trajecten), maar zelfs als de werkzekerheid wat groter is blijft het werk van een laag niveau en met weinig

doorgroeimogelijkheden. Bij een grote groep laag en middelbaar opgeleide jonge vrouwen vinden we nog steeds een ander in-uit traject, verbonden met de zorg voor kinderen, dat evenzeer een risicovol traject is.

- Er zijn echter ook trajecten met betrekkelijk weinig risico's, maar ook met weinig kansen. Volgens Du Bois zijn die vooral te vinden onder degenen die met een voltooide beroepsopleiding op middelbaar niveau de arbeidsmarkt betreden. Deze jongeren omarmen de gedachte dat opleiding en scholing onmisbaar zijn (zoals de hoger opgeleiden in de eerste categorie), maar lopen toch tegen grenzen aan, omdat er in de praktijk nu eenmaal een tamelijk scherpe scheidslijn tussen middelbare en hogere functies bestaat.
- En tenslotte is er de interessante categorie van hen die trajecten volgen die én veel kansen én veel risico's met zich mee brengen. Het gaat hier bijvoorbeeld om hoogopgeleide jongeren die een tamelijk onregelmatige onderwijsloop gevolgd hebben, gekenmerkt door veranderingen van studierichting, of door het tijdelijk afbreken van de studie om te gaan werken of om "er een tijdje uit te zijn", waardoor ze zó lang over hun studie doen dat ze relatief oud op de arbeidsmarkt komen. Hun geaccumuleerde onderwijskapitaal is vaak groot (vandaar de kansen), maar daar staan risicofactoren tegenover.

Uit deze indeling valt op te maken dat persoonskenmerken die traditioneel een grote invloed op de levensloop hebben zoals opleidingsniveau en gender een duidelijke rol blijven spelen, zij het wat meer indirect via hun effect op de trajecten die gevolgd worden. Daarbij voegt zich thans uiteraard de etnische afkomst van jongeren. Daarover bestaan weinig vergelijkende gegevens, maar in onze Europese studie is een vergelijking te vinden tussen de situatie in Frankrijk, Duitsland en Engeland, die er geen twiifel over laat dat de etnische afkomst ondanks de verschillende aanpak in deze landen een groot stempel op de gevolgde trajecten en de uitkomsten ervan (baan- en inkomensansen) drukt.

Wanneer we deze benadering in termen van kansen en risico's op de overgang van school naar werk toepassen kunnen we twee conclusies trekken. De eerste is dat de eerder geschetste veranderingen op de arbeidsmarkt van jongeren winnaars en verliezers opleveren. In Engeland wordt al gesproken van een "Youth Divide", een groeiende tweedeling tussen de goedopgeleide succesvolle jongeren en de laagopgeleide jongeren die steeds meer aan de rand van de arbeidsmarkt terecht komen. Ook in de discussie in ons land speelt deze tweedeling expliciet of impli-

ciet mee in de discussie over het te voeren beleid. Uit het bovenstaande komt echter naar voren dat de werkelijkheid genuanceerder is. Er is in elk geval sprake van een tussengroep van middelbaar opgeleiden, die na met succes een beroepsopleiding gevolgd te hebben terecht komen in het oude en nieuwe 'geschoolde' werk met een redelijk gunstig, maar toch ook beperkt toekomstperspectief. Die groep is niet in alle Europese landen even groot, vermoedelijk is zij groter in landen (zoals Nederland, Duitsland of Denemarken) waar een goed ontwikkeld systeem van beroepsonderwijs bestaat. Het is dan niet toevallig dat in het Verenigd Koninkrijk van een Youth Divide wordt gesproken, omdat juist in het VK het beroepsonderwijs zwak ontwikkeld is. Het wel en wee van deze groep zal naar mijn mening een belangrijk stempel drukken op de toekomst van de jeugdwereldmarkt.

De tweede conclusie die ik op grond van onze Europese studie aan het bovenstaande verbind is, dat zelfs de relatief gunstig gepositioneerde groepen jongeren niet immuun zijn voor de genoemde risicofactoren. Denk bijvoorbeeld aan de laatste categorie van Du Bois: hoogopgeleide jonge mensen die kennelijk toch zoveel van het standaard hogeronderwijs traject afwijken dat hun kansen makkelijk in risico's verkeren. Een belangrijke risicofactor voor hoogopgeleide jongeren wordt in verschillende Europese landen gevormd door de tendens tot overscholing, dwz de groei van het aantal hoger opgeleiden zonder dat daar een evenredige groei van de hoogwaardige werkgelegenheid tegenover staat. Dit gevaar lijkt thans met name reëel in de landen van het 'nieuwe' Europa, zoals Hongarije en Slovenië, waar de overheid zwaar inzet op de verhoging van het opleidingsniveau.

Toenemende risico's, terugtrekkende overheid

Zo bezien zijn de arbeidsmarktrisico's voor jongeren over de hele linie toegenomen, hoewel er grote verschillen tussen groepen jongeren bestaan in hun mogelijkheden en vermogens om aan deze risico's het hoofd te bieden. In dit verband noem ik nog een conclusie die uit het jeugdonderzoek valt te halen. Die luidt dat de 'winnaars' zich o.a. van de 'verliezers' onderscheiden door een bepaald waardepatroon, gekenmerkt door de dominantie van een intrinsieke arbeidsoriëntatie, meer ondernemingszin, c.q. een grotere bereidheid om risico's te nemen en een sterkere gerichtheid op zelfsturing. Dat zijn kennelijk eigenschappen die goed passen bij een moderne kenniseconomie en die de aanhangers ervan een voorsprong geven op de arbeidsmarkt. Maar we weten uit onderzoek ook dat dit waardepatroon niet zo wijd verbreid is als vaak wordt aangenomen (zie voor Nederland bijv. Vinken e.a. 2003 en Ester e.a. 2004)

Er is echter nog een andere factor die een cruciale rol speelt bij de toename van de risico's voor jongeren en dat zijn de ontwikkelingen in de verzorgingsstaat. In het algemeen gaan deze in de richting van beperking van aanspraken op sociale voorzieningen en een meer "activerend" arbeidsmarktbeleid. Daarbij worden de aanspraken die burgers op steun van de overheid kunnen maken steeds meer afhankelijk gesteld van hun eerdere bijdrage aan het arbeidsproces (denk aan de werkervaringeisen in de WW) en/of van hun bereidheid zich inspanningen te getroosten ter wille van een grotere 'employability'. Dat brengt met name jongeren - die nu eenmaal over relatief weinig werkervaring beschikken - in een lastig parket. De inkomenssteun die zij van de overheid ontvangen, lijkt in bijna alle Europese landen kleiner te worden. Daarbij gaat het niet alleen om uitkeringen in de sfeer van de sociale zekerheid (een goed voorbeeld in ons land is de nog steeds voortgaande inperking van de toegang tot de WW), maar ook om tegemoetkomingen in studie- en huisvestingskosten. Tegelijkertijd wordt van hen meer dan voorheen bewijs van goed gedrag gevraagd in de vorm van inspanningsverplichtingen. Het gevolg is dat zij meer afhankelijk worden van de ondersteuning door de familie. Van oudsher zijn er in Europa een aantal landen waar de sociale zekerheid verhoudingsgewijs sterk op de bijdrage van de familie leunt: de landen van de 'Latin rim', Spanje, Italië en Griekenland. De vraag rijst of het ook in andere Europese landen meer en meer deze kant op zal gaan.

Met andere woorden: terwijl de risico's bij de overgang van school naar werk voor de meeste jongeren toenemen, kunnen zij minder dan voorheen aanspraak maken op steun van de overheid. Daarmee worden hun mogelijkheden om een zelfstandig bestaan op te bouwen kleiner. Deze paradoxale situatie lijkt ten grondslag te liggen aan veel van de problemen die gesignaleerd zijn en aan de dilemma's die zich manifesteren in het beleid waarmee de overheid die problemen tegemoet treedt. In het laatste deel van deze bijdrage zal ik verder ingaan op dit beleid.

Beleidendienties en beleidsdilemma's

Bij alle verschillen die er in het beleid van de Europese landen met betrekking tot de jeugdwerkloosheid en de overgang van school naar werk te vinden zijn, kunnen er ook enkele gemeenschappelijke tendenties onderscheiden worden. Die staan hier centraal. Ik zal me in het bijzonder richten op de nog steeds toenemende aandacht voor het beroepsonderwijs en op ontwikkelingen in de programma's die gericht zijn op de bestrijding van de jeugdwerkloosheid.

Versterking van het beroepsonderwijs is iets dat al geruime tijd op Europees niveau bepleit en gestimuleerd wordt (denk aan de activiteiten van CEDEFOP). In toenemende mate wordt het voltooiën van een beroepsopleiding als een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle entree op de arbeidsmarkt en als het beste middel tegen werkloosheid beschouwd. Niettemin is het een duidelijke eigen verantwoordelijkheid van de EU landen zelf. Er bestaan grote verschillen in het gewicht dat het beroepsonderwijs binnen het onderwijssysteem als geheel bezit en de wijze waarop het is georganiseerd. In verschillende landen (Frankrijk en Italië zijn bekende voorbeelden) ligt het primaat bij de overheid. Het beroepsonderwijs maakt deel uit van het onderwijsbestel, hetgeen betekent dat het in eerste instantie binnen scholen gegeven wordt. Een goede aansluiting tussen onderwijs en beroepspraktijk is in zo'n systeem niet eenvoudig te realiseren, hetgeen in tijden van snelle veranderingen in de werkgelegenheid duidelijk aan het licht treedt. Dat levert dus veel klachten op van de kant van het bedrijfsleven, klachten die ook in ons land telkens weer de kop op steken.

In andere landen is het georganiseerde bedrijfsleven zelf verantwoordelijk voor het beroepsonderwijs. Het vindt in eerste instantie in de praktijk plaats, binnen een kader (een systematiek van opleidingen) dat per sector en soms per regio door werknemers- en werkgeversorganisaties wordt vastgesteld. Aanvullend theoretisch onderwijs wordt verzorgd vanuit het publieke onderwijssysteem. Het meest bekende voorbeeld is het Duitse 'duale systeem', maar we vinden het ook terug in de leerlingstelsels die in andere landen bestaan. Er zijn echter ook landen waar de overheid beroepsopleiding en scholing volledig aan de markt overlaat. Dat gebeurt bijvoorbeeld in Groot-Brittannië, waar de overheid zich beperkt tot het vaststellen van een kader waarin competentie- en exameneisen worden vastgelegd en bedrijven door middel van financiële incentives probeert te stimuleren opleiding en scholing voor (jeugdige) werknemers te verzorgen.

In Europa zijn met name daar waar voorheen het beroepsonderwijs voornamelijk in handen van de overheid lag duale systemen in opkomst. Dat betekent dus dat het leren van een beroep in de praktijk sterker benadrukt wordt én dat het bedrijfsleven meer over de opleidingen te vertellen krijgt. Ons land is een goed voorbeeld van deze ontwikkeling. Daarvan wordt een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt verwacht. Internationaal vergelijkend onderzoek naar de overgang tussen school en werk biedt zeker enige steun voor deze veronderstelling. Maar, zoals ik in mijn eigen bijdrage in het genoemde boek heb laten

zien, illustreren de ontwikkelingen in ons land na de invoering van Wet Educatie en Beroepsonderwijs van 1995 ook de dilemma's waarmee deze 'dualisering' en 'corporatisering' van het beroepsonderwijs wordt geconfronteerd. Zo garandeert de grotere invloed van het bedrijfsleven op de beroeps- en opleidingsprofielen (die in ons land gestalte heeft gekregen in de zgn. landelijke kwalificatiestructuur) niet automatisch een snellere, flexibeler aanpassing aan veranderingen in functie-eisen. Dat hangt af van de overlegstructuur die in het leven is geroepen en van de mate waarin de beroeps- en opleidingsprofielen zijn vastgelegd. Daar waar de besluitvorming op een ingewikkelde manier verloopt en de profielen tot in de details zijn vastgelegd (zoals in ons land) kan een nogal bureaucratisch en weinig 'responsief' systeem ontstaan.

Bovendien brengt een grotere rol van het bedrijfsleven duidelijk de spanning aan het licht die bestaat tussen een kortetermijnvisie op de aansluiting tussen onderwijs en beroepspraktijk en een visie die deze aansluiting meer vanuit een langetermijnperspectief beoordeelt. In de eerste visie (die we vooral bij het MKB tegenkomen) wordt sterk de nadruk gelegd op de noodzaak dat leerlingen met een voltooide beroepsopleiding onmiddellijk inzetbaar zijn en dat de opleiding zich dus op specifieke, direct toepasbare kwalificaties moet richten. In de tweede visie moet de beroepsopleiding vooral de basis vormen voor een grotere employability tijdens de beroepsloopbaan en zich dus richten op een breder scala van kwalificaties (een visie die vooral door grotere bedrijven ondersteund wordt)¹. De eerste visie staat tot op zekere hoogte op gespannen voet met de tweede: direct toepasbare kennis en vaardigheden kunnen ten koste gaan van de latere employability van de schoolverlaters, terwijl het sterk inzetten op brede en duurzame kwalificaties afbreuk kan doen aan hun directe bruikbaarheid. Hier is dus sprake van een dilemma, dat sterker naar voren komt naarmate het bedrijfsleven een grotere invloed op het beroepsonderwijs heeft.

Er kunnen ook andere dilemma's worden genoemd. De versterking van het beroepsonderwijs is onderdeel van een strategie om het opleidingspeil van de beroepsbevolking over de hele linie omhoog te brengen. Dat betekent onder meer dat veel belang gehecht wordt aan de doorstroming van het beroepsonderwijs naar het hoger onderwijs. Het gevaar daarvan is dat het beroepsonderwijs als het ware wordt afgeroomd: de meest begaafde en ambitieuze leerlingen betreden niet de arbeidsmarkt, maar gaan door naar het hbo. Dat kan het aanzien van het beroepsonderwijs, dat in veel landen toch al niet zo groot

is, verder afbreuk doen en op die manier de aantrekkingskracht ervan voor jongeren en hun ouders verkleinen. Het streven om het beroepsonderwijs op te waarderen kan er bovendien toe leiden dat de drempel aan de onderkant hoger komt te liggen. Dat lijkt mij een belangrijke, maar weinig onderkende, oorzaak van de problemen die in veel Europese landen worden gesignaleerd m.b.t. de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor leerlingen met slechts weinig vooropleiding. Ook voor deze dilemma's zal het beleid een tussenoplossing moeten vinden.

Kortom, hoewel versterking van het beroepsonderwijs in Europa de problemen bij de overgang van school naar werk kan verminderen is het ook een weg die bezaaid is met hobbels en valkuilen. Het zal veel stuurmanskunst vergen om deze te vermijden. Dat ditzelfde geldt voor het bonte geheel aan programma's dat in de verschillende EU landen wordt ingezet ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid behoeft nauwelijks enige toelichting. Welke ontwikkelingen zijn daarin te zien en welke problemen doen zich voor? Met enige terughoudendheid en weer op basis van het genoemde boek meen ik twee tendenties te kunnen noemen. De eerste is dat banenplannen voor jeugdige werklozen geleidelijk plaats hebben gemaakt voor plannen die vooral op training en werkervaring zijn gericht, maar waarin een baangarantie ontbreekt. De tweede is het steeds sterker worden van het "workfare" element bij de toekenning van uitkeringen.

Algemene uitspraken over het succes van zulke programma's zijn nog moeilijker te doen, al was het alleen maar vanwege de vele methodologische voetangels en klemmen die zich bij de evaluatie van dit soort maatregelen voordoen. In ons boek kunnen we ons beroepen op een omvangrijk onderzoek naar jeugdige werklozen dat in een groot aantal Europese landen (de Scandinavische landen, Duitsland, Frankrijk, Schotland, Italië en Spanje) aan het einde van de jaren 90 verricht is (zie voor de opzet ervan Hammer 2004). Hierin zijn jongeren die wel en niet programma's hebben doorlopen met elkaar vergeleken. Daarbij is geen nader onderscheid gemaakt tussen soorten programma's, maar er kon wel worden nagegaan in welke landen programma's meer of minder succesvol waren.

De resultaten wijzen erop, dat de programma's niet bijster succesvol zijn: ze leveren nauwelijks een eigen bijdrage tot het vinden van een baan, wel (in sommige landen) tot het beëindigen van de werkloosheid, maar dat komt omdat meer deelnemers in die landen terugkeren naar een dagopleiding. Wel lijken de resultaten voor kwetsbare groepen zoals jongere immigranten en jongeren zonder werker-

varing iets gunstiger te zijn. Opvallend is bovendien dat in alle landen een kleinere of grotere groep aanwezig is van jeugdige werklozen die van het ene programma in het andere rollen, met geleidelijk afnemende kans op het vinden van werk. In Zweden waren de resultaten over het algemeen iets beter dan in de andere landen, hetgeen te maken kan hebben met het feit, dat zij hier ingebed zijn in een langere traditie van actief arbeidsmarktbeleid dan elders. Al met al zijn dit nogal teleurstellende resultaten, zeker gezien de hoge verwachtingen die vaak met deze programma's verbonden worden. Vreest zich hier de geringe rol van 'echte' banenplannen?

Besluit

Hoe schetsmatig het bovenstaande overzicht van tendenties in het beleid ook is, één ding is naar mijn mening heel duidelijk. Dat is hoezeer de manier waarop Europese landen omgaan met de problemen die zich voordoen bij de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt in het teken staat van de veronderstelling dat de voornaamste oorzaak van de problemen gelegen is in de "lack of will and skill" van de jongeren zelf. Tekorten aan kennis en vaardigheden en een gebrek aan de juiste mentaliteit van bepaalde jonge mensen worden impliciet en expliciet als de voornaamste verklaring van de problemen op de arbeidsmarkt van jongeren beschouwd. Deze individualiserende benadering past natuurlijk uitstekend in het neoliberale denken, waarin mensen persoonlijk verantwoordelijk worden gehouden voor hun keuzes, ook op de arbeidsmarkt, ook als ze gemaakt worden onder omstandigheden die hen weinig keuze laten. Als de overheid dan vervolgens ook de ondersteuning van deze jonge mensen verkleint, als een incentive om hen aan te sporen harder hun best te doen, lijkt de cirkel rond.

Misschien mag ik hier nog één bevinding uit ons boek tegenover stellen. Het gaat hier om een analyse van twee sociaal-psychologen, Alvaro en Garrido, naar de factoren die verklaren waarom sommige jeugdige werklozen wel een baan vinden en andere niet. Daarbij werd opnieuw van het grote onderzoek gebruik gemaakt dat hierboven genoemd is. Hun veronderstelling was dat persoonskenmerken en psychologische factoren zoals motivatie en de gehechtheid aan arbeid daarbij een overheersende rol zouden spelen. Die veronderstelling kwam echter niet uit. Weliswaar bleken deze factoren van enige invloed op de intensiteit waarmee werk gezocht werd. Maar ze bleken niet van invloed op het succes van pogingen om een baan te vinden. Of werkloze jongeren erin slagen aan de werkloosheid te ontsnappen heeft kennelijk minder met hun vaardighe-

den en houdingen te maken dan met kenmerken van de arbeidsmarkt waarop ze zich bevinden, en met de criteria die werkgevers aanleggen bij hun selectie van nieuw personeel.

Het grootste dilemma van het huidige beleid zou dan ook zo geformuleerd kunnen worden (het is de laatste zin uit ons boek):

“Neo liberal economic systems create structural unemployment, individualizing youth policies do little to relieve it.”

Jacques van Hoof is hoogleraar Arbeidsmanagement en omgeving aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij is tevens emiritus-hoogleraar Arbeids- en organisatiesociologie aan de Rijksuniversiteit Leiden

Geraadpleegde literatuur:

Bradley, H & J. van Hoof (2005). *Youth in Europe, Labour Markets and Citizenship*, Bristol: The Policy Press.

Du Bois-Reymond, M. (2004). Transitiepatronen en arbeidswaarden van jongeren in Europees perspectief. In J. van Hoof en W. van Noort (red.), *Arbeid, onderwijs en sociale ongelijkheid op de drempel van de 21ste eeuw*, Amsterdam: Boom.

Ester, P. et al. (2004). *Work values and the traditional labor market. The Netherlands in European and American comparison*. Tilburg, OSA/University of Tilburg.

Vinken, H. e.a. (2003). *Arbeidswaarden, toekomstbeelden en loopbaanoriëntaties. Een pilot-study onder jongere Nederlanders*. Tilburg: OSA.

Salverda, W. (2003). Jeugdwerkloosheid revisited: terug naar de jaren tachtig? In *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 19/4: 332-349.

Walther, A en B. Stauber (red.) (2002). *Misleading Trajectories. Integration Policies for Young Adults in Europe*, Opladen: Leske&Budrich.

¹ Aan de veranderingen in ons land ligt officieel de tweede, langetermijnvisie ten grondslag, maar de evaluatie van de wet die in 2000 heeft plaatsgevonden leert dat er van “brede en duurzame kwalificaties” nog maar weinig terecht gekomen was.

De race naar het midden

Paul de Beer

Economische integratie en sociaal beleid

De afgelopen tien jaar heeft het Europese sociaal beleid een hoge vlucht genomen. Was er tien jaar geleden nog nauwelijks van Europees sociaal beleid sprake, inmiddels heeft de Europese Unie richtsnoeren opgesteld ten aanzien van werkgelegenheidsbeleid, sociale uitsluiting en pensioenen. Het gaat hierbij overigens niet om dwingende maatregelen die de nationale overheden krijgen opgelegd, laat staan om een zelfstandig Europees beleid met bijbehorende budgettaire mogelijkheden. Er is geen sprake van een socialezekerheidsstelsel op EU-niveau, waarbij Nederlanders bijvoorbeeld meebetalen aan de werkloosheidsuitkeringen in Italië of Polen. Het sociale beleid maakt vooral gebruik van de z.g. open methode van coördinatie (OMC), waarbij op Europees niveau doelstellingen worden geformuleerd die de nationale overheden ieder op hun eigen wijze kunnen trachten te realiseren. Bovendien staan er op het niet naleven van deze richtsnoeren geen sancties anders dan “naming and shaming”. Ondanks de uitbreiding van de reikwijdte van het Europese sociale beleid bestaan er nog altijd grote meningsverschillen over de wenselijkheid van een dergelijk beleid. Aan de ene kant staan degenen die menen dat de economische integratie in de EU onvermijdelijk een pendant moet hebben in de vorm van sociale integratie, om te voorkomen dat sociale doelstellingen volledig ondergeschikt worden aan financieel-economische doelstellingen (bijv. Hutsebaut 2003). “Social dumping” en een “race to the bottom” zijn de schrikbeelden waarvoor Europees sociaal beleid een effectief weermiddel zou zijn. Aan de andere kant staan degenen die stellen dat de angst voor negatieve sociale gevolgen van de economische integratie ongegrond is, en/of dat een dergelijk gemeenschappelijk sociaal beleid niet effectief is (bijv. Sinn 2003).

De recente toetreding van tien nieuwe lidstaten tot de Europese Unie lijkt de tegenstelling tussen de voorstanders en de tegenstanders van een Europees sociaal beleid alleen nog maar aan te scherpen. De meeste nieuwe lidstaten onderscheiden zich namelijk van de ‘oude’ lidstaten door hun lage welvaartsniveau en hun lage loonkosten. Hierdoor is de diversiteit in de EU sterk toegenomen. Zowel de voorstanders als de tegenstanders van Europees sociaal beleid levert dit extra munitie op om hun standpunt kracht bij te zetten. De risico’s van “social dumping” en een “race to the bottom” lijken immers door de toetreding van de Midden-Europese landen nog aanzienlijk groter geworden, zodat de wenselijkheid van gemeenschappelijk sociaal beleid volgens sommigen alleen maar toeneemt. Maar anderen stellen juist dat de grotere heterogeniteit zowel de wenselijkheid als de mogelijkheid van een Europees sociaal beleid vermindert. Volgens



hen is het nodig noch zinvol om de nieuwe lidstaten 'onze' sociale standaarden op te leggen.

Het antwoord op de vraag of de uitbreiding van de EU tot 25 lidstaten een gemeenschappelijk Europees sociaal beleid meer of minder wenselijk maakt, zou m.i. mede moeten afhangen van de feitelijke ontwikkelingen op sociaal gebied in zowel de 'oude' als de 'nieuwe' lidstaten. Tot nog toe zijn argumenten voor en tegen Europees sociaal beleid voornamelijk ontleend aan de ontwikkelingen binnen de oude EU-15. Tegenstanders van intensivering van Europees sociaal beleid hebben onder meer als argument aangevoerd dat er tot op heden geen sprake is van een "race to the bottom". Zo laten diverse onderzoekers (bijv. Castles 2004 en Goudswaard en Van Riel 2004) zien dat er zich ten aanzien van de uitgaven voor sociale bescherming wel een convergentietendens voordoet. Maar het gaat daarbij eerder om een convergentie naar boven dan naar beneden. Met andere woorden: de achterblijvers op sociaal gebied hebben zich geleidelijk opgetrokken aan de voorlopers, waardoor het gemiddelde niveau van sociale bescherming is gestegen. Alleen de absolute koplopers - met name Zweden en Nederland - hebben hun sociale uitgaven verlaagd. Voor zover deze ontwikkelingen hebben plaatsgevonden onder invloed van de economische integratie leidt die derhalve niet tot een verslechtering maar eerder tot een verbetering van het niveau van sociale bescherming. Anders gezegd, economische en sociale ontwikkeling blijken in Europa geen concurrenten te zijn, maar elkaar wederzijds te ondersteunen. Als deze conclusie juist is, is verdere economische integratie dus ook uit sociaal oogpunt wenselijk, zonder dat daarvoor een aanvullend, laat staan compenserend sociaal beleid op Europees niveau nodig is.

Een belangrijke vraag is of deze conclusie zijn geldingskracht behoudt als we de nieuwe lidstaten in het beeld betrekken. Aangezien er de laatste tijd, dankzij de inspanningen van Eurostat, steeds meer gegevens over de nieuwe lidstaten beschikbaar komen, is het inmiddels mogelijk om de prestaties van deze landen (m.u.v. Cyprus, waarvoor nog geen cijfers beschikbaar zijn) op sociaal gebied te vergelijken met die van de oude vijftien lidstaten.

Verzorgingsstaten vergelijkenderwijs

Zoals bekend is er een aanzienlijke diversiteit aan verzorgingsstaten in Europa. Het is gebruikelijk om vier categorieën te onderscheiden. Drie daarvan zijn ontleend aan de bekende classificatie van welfare regimes van Gøsta Esping-Andersen (1990): de Scandinavische sociaal-democratische verzorgingsstaten, de Angelsaksische liberale verzorgingsstaten en de continentale conservatief-corporatistische verzorgingsstaten. Daarnaast worden de Me-

diterrane verzorgingsstaten vaak als een aparte categorie beschouwd, zij het met sterk conservatieve trekken. De literatuur levert tot nog toe echter geen eenduidige conclusie op over het verzorgingsstaatkarakter van de nieuwe lidstaten. Sommigen zien deze zich ontwikkelen in liberale richting, anderen benadrukken de conservatieve elementen in de postcommunistische verzorgingsstaten, terwijl er met enige goede wil ook nog sociaal-democratische eigenschappen in te herkennen zijn (zie bijv. Lelkes 2000 en Wagener 2002).

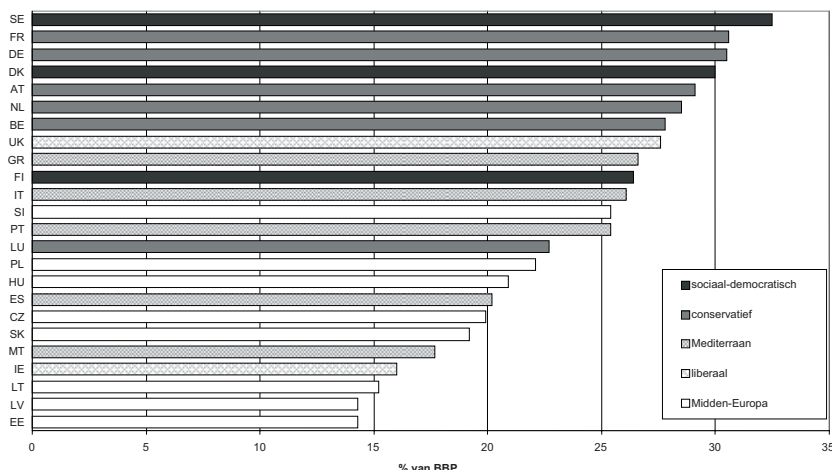
Hoewel ik onmiddellijk erken dat er tal van beperkingen zitten aan het vergelijken van verzorgingsstaten op basis van kwantitatieve indicatoren, lijken we er toch niet aan te ontkomen daarvan gebruik te maken als we op empirische gronden een uitspraak willen doen over de ontwikkelingsrichting van de Europese verzorgingsstaten, inclusief de nieuwe lidstaten.

Uitgaven voor sociale bescherming

De meest directe, maar ook meest globale wijze om verzorgingsstaten te vergelijken is de totale uitgaven aan sociale bescherming te berekenen, uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product. In alle figuren in deze bijdrage worden de vijf soorten Europese verzorgingsstaten onderscheiden met verschillende grijs tinten: zwart voor de sociaal-democratische verzorgingsstaten (Denemarken, Finland en Zweden), donkergrijs voor de conservatieve (België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Oostenrijk), middelgrijs voor de liberale (Ierland en het Verenigd Koninkrijk), lichtgrijs voor de Midditerrane (Griekenland, Italië, Malta, Portugal en Spanje) en wit voor de Oost-Centraal-Europese landen (Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië)¹.

Figuur 1 vergelijkt de totale publieke uitgaven voor sociale bescherming (die naast de sociale uitkeringen ook overheidssubsidies voor gezondheidszorg, huisvesting en actief arbeidsmarktbeleid omvatten) in 2002, het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn. De sociaal-democratische en conservatieve verzorgingsstaten bevinden zich vrijwel alle in de bovenste helft van het peloton als het gaat om de uitgaven aan sociale bescherming en de nieuwe Midden-Europese staten in de onderste helft. Gemiddeld geven de sociaal-democratische en conservatieve verzorgingsstaten bijna het dubbele uit van de Midden-Europese staten. In het algemeen kunnen de Midden-Europese staten ten aanzien van de sociale uitgaven dus als achterblijvers worden aangemerkt. Er loopt echter geen scherpe scheidslijn tussen de oude en de nieuwe lidstaten. In Spanje en Ierland zijn de sociale uitgaven vergelijkbaar met die in de nieuwe lidstaten.

Figuur 1. Publieke uitgaven voor sociale bescherming, 2002



Het gemiddelde sociale beschermingsniveau

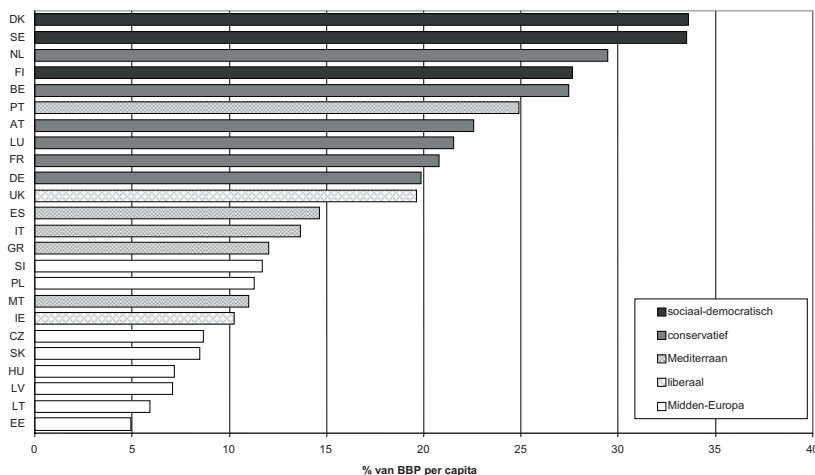
Nu is de hoogte van de uitgaven niet per se een goede indicator voor het niveau van sociale bescherming. Een land met hoge arbeidsparticipatie zal minder aan sociale zekerheid hoeven uit te geven dan een land met lage arbeidsparticipatie om voor de niet-werkenden hetzelfde uitkeringsniveau te kunnen realiseren. Als indicator voor het beschermingsniveau worden vaak z.g. vervangingsratio's gebruikt (bijv. Goudswaard en Van Riel 2004). Deze geven aan hoe hoog, in verhouding tot het vroegere loon, de uitkering is van iemand die werkloos of gepensioneerd is. Een nadeel van het gebruik van vervangingsratio's is dat zij alleen inzicht bieden in het beschermingsniveau voor diegenen die daadwerkelijk door het sociale stelsel worden beschermd, dat wil zeggen diegenen die recht hebben op een sociale uitkering. Verschillen tussen landen in de mate van sociale bescherming kunnen echter ook voortvloeien uit verschillen in dekkinggraad. In het ene land is het gemakkelijker om als niet-werkende een beroep te doen op de sociale zekerheid dan in een ander land. Om ook hiermee rekening te houden heb ik het gemiddelde sociale beschermingsniveau in de landen van de EU berekend door de totale uitgaven voor sociale zekerheid te delen door het aantal niet-werkenden in de bevolking, en dit vervolgens uit te drukken in procenten van het gemiddelde inkomen (bruto binnenlands product) per hoofd van de volwassen bevolking². Deze indicator geeft dus aan hoeveel niet-werkenden gemiddeld aan sociale zekerheid ontvangen in verhouding tot het gemiddelde inkomen van de totale bevolking. Ik heb dit apart gedaan voor de (volwassen) bevolking onder 65 jaar en voor de bevolking boven 65 jaar. Deze beschermingsgraad is het product van twee factoren, namelijk het gemiddelde, relatieve uitkeringsniveau en de dekkinggraad, dat is het percentage van de niet-werkenden dat daadwerkelijk een

uitkering ontvangt³. Een land kan dus zowel een laag beschermingsniveau hebben doordat de uitkeringen relatief laag zijn, als doordat slechts een beperkt deel van de niet-werkenden recht heeft op een uitkering.

Figuur 2 laat zien dat het beschermingsniveau voor de bevolking onder 65 jaar in de Midden-Europese landen het laagst is. In Slovenië en Polen is dit met 12 procent nog verhoudingsgewijs het hoogst. Maar ook in de meeste Mediterrane landen (m.u.v. Portugal) en in Ierland is het beschermingsniveau laag. De sociaal-democratische en conservatieve landen vormen weer de voorhoede met beschermingsniveaus rond de 25 procent.

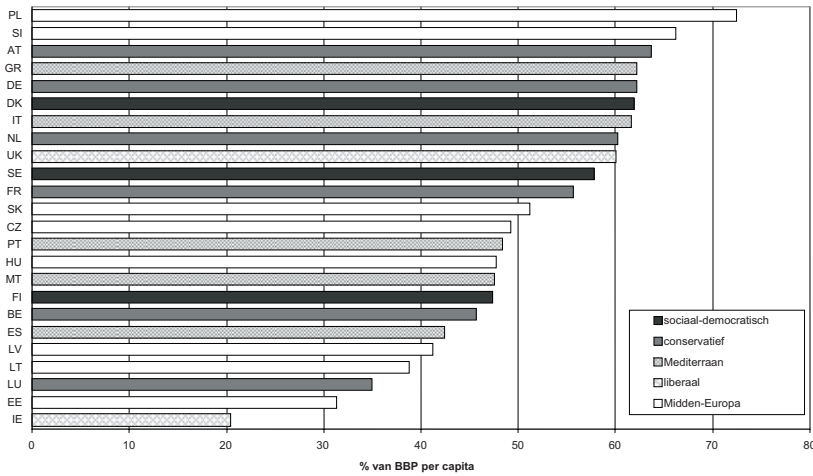
Figuur 3, die overeenkomstige cijfers geeft voor de bevolking van 65 jaar en ouder, laat echter een heel ander

Figuur 2. Beschermingsniveau van sociale zekerheid, bevolking 15-64 jaar



beeld zien. Nu voeren zelfs twee Midden-Europese landen - Polen en Slovenië - de lijst aan. Er blijkt ten aanzien van de inkomensbescherming voor ouderen geen systematisch verschil te zijn tussen de verschillende typen verzorgingsstaat. Hierbij past wel de kanttekening dat ik bij de berekeningen ervan ben uitgegaan dat de ouderdomsuitkeringen uitsluitend terecht komen bij personen van 65 jaar en ouder. Het is echter bekend dat in sommige Midden-Europese landen ook aanzienlijke groepen onder de 65 jaar aanspraak kunnen maken op een ouderdomspensioen. Omdat deze uitkeringen hier alleen zijn toegerekend aan de 65-plussers is het berekende niveau een overschatting van het feitelijke uitkeringsniveau voor gepensioneerden (en is het berekende uitkeringsniveau voor 65-minners een onderschatting).

Figuur 3. Beschermingsniveau van sociale zekerheid, bevolking van 65 jaar en ouder

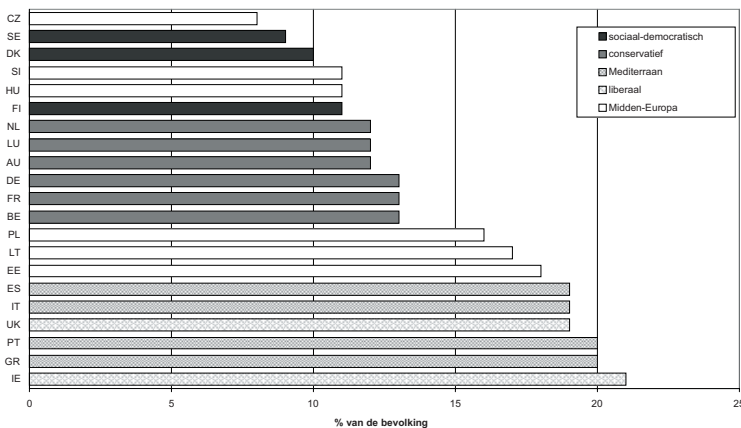


Armoedeniveau

De laatste maatstaf die ik hier laat zien voor de sociale bescherming die de EU-lidstaten bieden betreft het armoedeniveau. Ik gebruik hierbij de EU-armoedegrens, die is gedefinieerd als 50 procent van het mediane equivalente beschikbare inkomen⁴.

Figuur 4 laat zien dat de Midden-Europese landen er opvallend goed in slagen om armoede te bestrijden: Tsjechië, Slovenië en Hongarije vormen samen met de Scandinavische verzorgingsstaten de top zes. Polen, Litouwen en Estland blijven hier weliswaar ruim bij achter, maar kennen toch altijd nog minder armoede dan de liberale en Mediterrane verzorgingsstaten. Men dient zich hierbij natuurlijk wel te realiseren dat het om relatieve armoede gaat. Aangezien het gemiddelde inkomensniveau in de Oost-Centraal-Europese landen veel lager is dan in de oude EU-lidstaten is de koopkracht van de armen in de nieuwe lidstaten aanzienlijk geringer dan die van de armen in de oude lidstaten.

Figuur 4. Armoedeniveau



Ontwikkelingen in de tijd

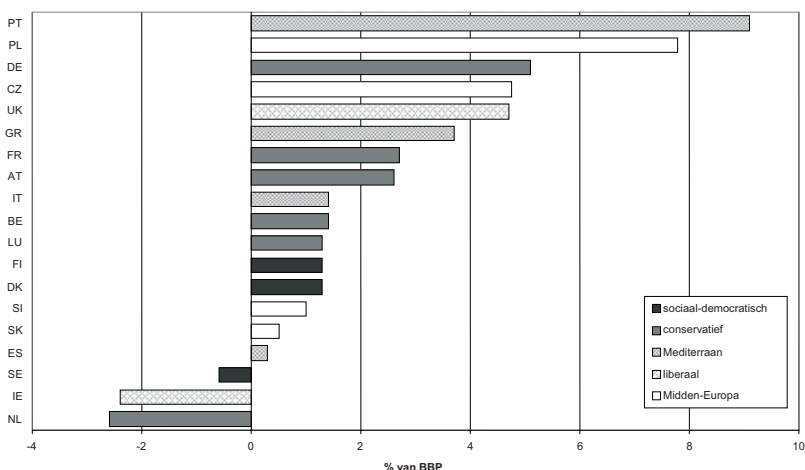
Interessanter dan een vergelijking van de sociale prestaties van de EU-lidstaten op een bepaald moment is wellicht de ontwikkeling in de tijd. Een belangrijke vraag is dan of we mogen verwachten dat de nieuwe lidstaten zich in de toekomst min of meer spontaan aan het beschermingsniveau van de oude lidstaten zullen optrekken, of dat juist het gevaar bestaat dat de oude lidstaten hun beschermingsniveau naar beneden zullen bijstellen. Een derde mogelijkheid is dat de verschillen blijven bestaan of zelfs nog groter worden. In het eerste geval zou er sprake zijn van opwaartse convergentie,

in het tweede geval van neerwaartse convergentie en in het derde geval is er geen sprake van convergentie maar mogelijk van divergentie. In het geval van opwaartse convergentie lijkt er weinig reden voor een gemeenschappelijk Europees sociaal beleid, aangezien de verschillende verzorgingsstaten zich dan al 'spontaan' in de gewenste richting ontwikkelen. In het geval van neerwaartse convergentie of divergentie is er meer reden voor een sturend Europees sociaal beleid, om te voorkomen dat de verschillen binnen de EU steeds groter worden of dat de oude EU-lidstaten hun niveau van sociale bescherming verlagen onder invloed van concurrentie van de 'goedkope' nieuwe lidstaten.

Hoe de toekomstige ontwikkeling zal zijn, is koffiedikkijken. We kunnen echter wel nagaan welke ontwikkelingen zich in de afgelopen tien jaar hebben voorgedaan. Hierbij doet zich wel het probleem voor dat er voor lang niet alle nieuwe lidstaten over een voldoende lange periode gegevens beschikbaar zijn om de trends in beeld te kunnen brengen. Ik zal me dan ook voornamelijk moeten beperken tot de ontwikkelingen in Tsjechië, Slovenië en Slowakije (waarbij voor de laatste twee alleen gegevens voor een kortere periode, vanaf 1995 of 1996, beschikbaar zijn).

Allereerst geeft **figuur 5** een beeld van de toe- of afname van de uitgaven voor sociale bescherming tussen 1990 en 2002. Anders dan men wellicht zou verwachten zijn in de meeste lidstaten de uitgaven voor sociale bescherming als percentage van het BBP gestegen. Gemiddeld zijn de sociale uitgaven in de EU met bijna drie procentpunten toegenomen. In vijf lidstaten, Portugal, Polen, Duitsland, Tsjechië en het VK bedroeg de stijging zelfs meer dan vier procentpunten. Alleen in Zweden, Ierland en Nederland zijn de

Figuur 5. Verandering van uitgaven aan sociale bescherming, 1990-2002



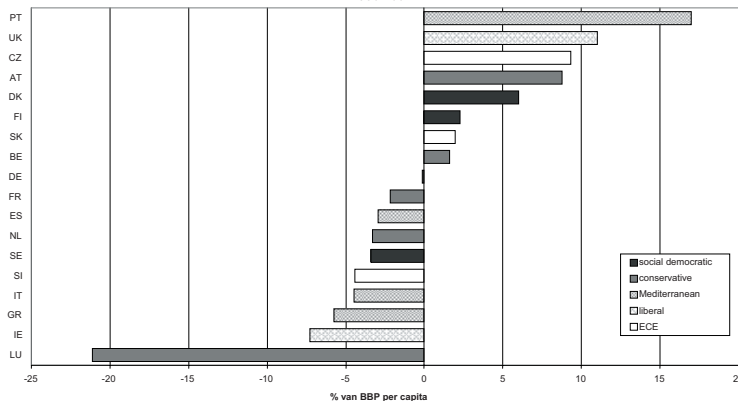
uitgaven teruggelopen. Maar Zweden en Nederland waren in 1990 dan ook de enige landen die meer dan 30 procent van hun BBP aan sociale bescherming uitgaven. In Ierland moet de daling eerder verklaard worden uit de zeer snelle economische groei, die enerzijds gepaard ging met een sterke werkgelegenheids groei (en dus een afname van het aantal personen dat van een uitkering afhankelijk is), terwijl anderzijds de uitkeringen geen gelijke tred hielden met de snelle welvaartsstijging.

De figuren 6 en 7 geven een beeld van de verandering in het niveau van sociale bescherming, opnieuw uitgesplitst naar de bevolking onder en boven 65 jaar. In meer dan de helft van de landen waarvoor gegevens beschikbaar zijn is het relatieve niveau van sociale be-

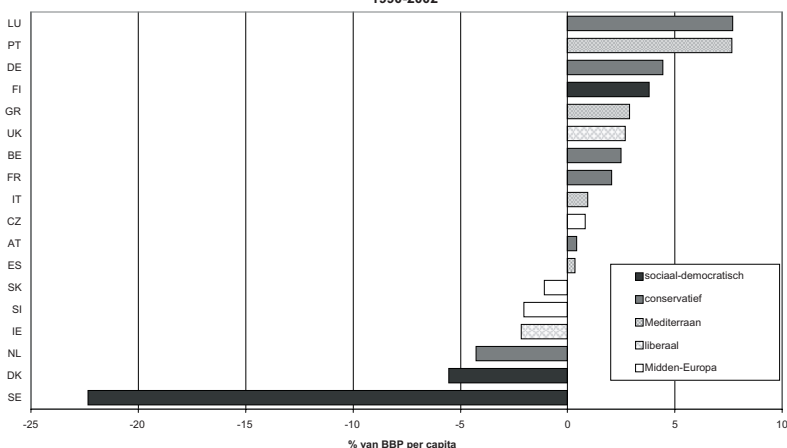
drie Midden-Europese landen waarvoor gegevens beschikbaar zijn, is het beschermingsniveau nauwelijks veranderd.

Voor de bevolking boven 65 jaar is het beeld anders (figuur 7). Een sterke verbetering van de sociale bescherming van ouderen is tot stand gebracht in Portugal en in wat mindere mate in het Verenigd Koninkrijk, Tsjechië en Oostenrijk. De bescherming van ouderen is echter aanzienlijk verslechterd in Luxemburg. Gemiddeld genomen is het niveau van sociale bescherming voor zowel ouderen als jongeren in de 18 landen waarvoor gegevens voorhanden zijn, gelijk gebleven.

Figuur 7. Verandering in beschermingsniveau van sociale zekerheid, bevolking 65 jaar en ouder, 1990-2002



Figuur 6. Verandering in beschermingsniveau van sociale zekerheid, bevolking van 15-64 jaar, 1990-2002



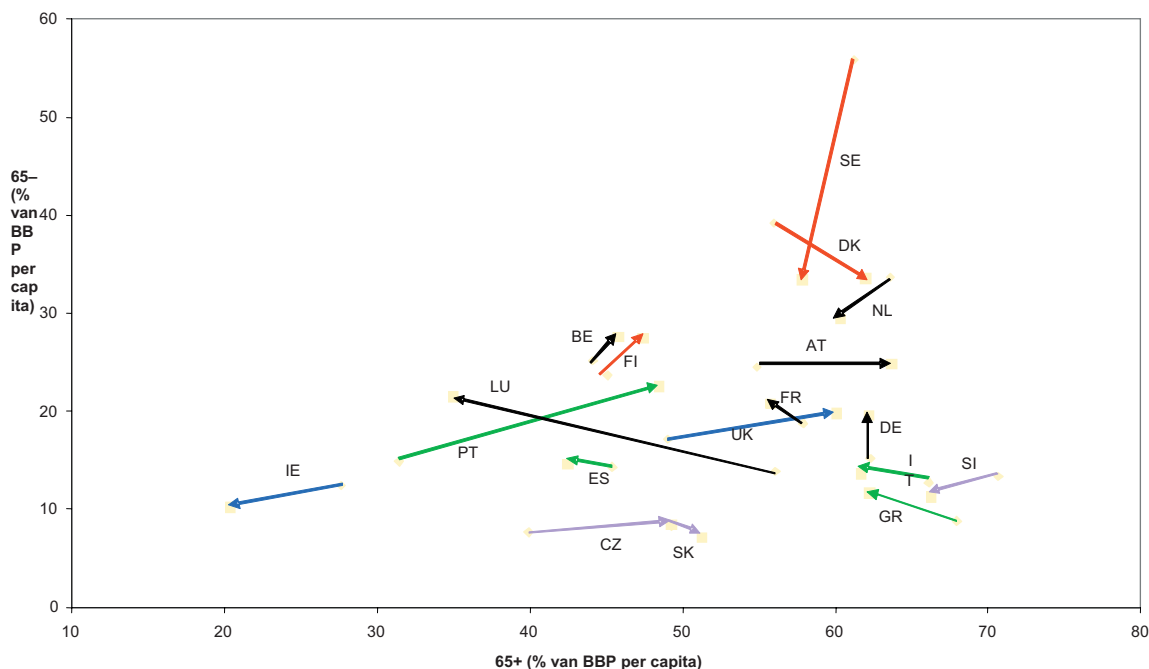
scherming voor de niet-werkende bevolking onder 65 jaar verbeterd (figuur 6). Er blijkt geen duidelijke samenhang te zijn met het type verzorgingsstaat. Wel is in twee van de drie sociaal-democratische landen het beschermingsniveau sterk verminderd, het meest extreem in Zweden, in mindere mate in Denemarken. In alle Mediterrane landen daarentegen is de sociale bescherming verbeterd. In de

Totaaloverzicht

Figuur 8 geeft een totaaloverzicht van de veranderingen in beschermingsniveau. Hierin geeft het beginpunt van iedere pijl de combinatie van sociale bescherming voor 65-plussers en 65-minners in 1990 aan (voor Slovenië en Slowakije respectievelijk 1996 en 1995) en het eindpunt van de pijl dezelfde combinatie in 2002. Als een pijl naar rechtsboven wijst, is in het betreffende land de sociale bescherming van zowel ouderen als jongeren verbeterd, wijst de pijl naar linksonder dan is de sociale bescherming voor beide groepen juist verslechterd.

Globaal wijzen de meeste pijlen naar het midden van de figuur, hetgeen duidt op enige convergentie van beschermingsniveaus: in de landen met de hoogste bescherming, zoals Zweden en Nederland, is deze afgenomen, in de landen met de minste bescherming, zoals Portugal en Tsjechië, is deze juist toegenomen. De belangrijkste uitzondering hierop vormt Ierland, waar het toch al lage niveau van sociale bescherming van zowel jongeren als ouderen nog verder achterop is geraakt. De sterke economi-

Figuur 8. Niveau van sociale bescherming, bevolking van 15–64 jaar en van 65 jaar en ouder, 1990 en 2002



sche groei van Ierland lijkt dus gepaard te zijn gegaan met een aanzienlijke verslechtering van de sociale zekerheid, althans gerelateerd aan het gemiddelde welvaartspeil. De stijging van het gemiddelde uitgavenniveau in de EU geeft dus een wat te rooskleurig beeld van de ontwikkeling van de sociale bescherming. Doordat het aandeel niet-werkenden in de volwassen bevolking is gegroeid - vooral ten gevolge van de vergrijzing - was een stijging van de uitgaven nodig om het niveau van sociale bescherming op peil te houden.

Conclusie n.a.v. analyse

Overzien we de gepresenteerde gegevens dan kunnen we de volgende conclusies trekken. Het meest opvallende is misschien dat de nieuwe Midden-Europese lidstaten zich op het punt van sociale bescherming niet heel sterk onderscheiden van de oude EU-lidstaten. Ze geven wel minder uit aan sociale bescherming en vooral voor niet-werkenden onder de 65 jaar is het gemiddelde niveau van sociale bescherming relatief laag. Maar 65-plussers profiteren in deze landen juist van een relatief goede inkomensbescherming, terwijl de nieuwe lidstaten opvallend effectief zijn in bestrijding van relatieve armoede. Bovendien zijn de verschillen de afgelopen tien jaar over het algemeen kleiner geworden, zowel tussen de oude lidstaten onderling als tussen de oude en de nieuwe lidstaten. Deze convergentie was overwegend een convergentie naar het midden, dat wil zeggen, de gemiddelde niveaus van sociale bescher-

ming zijn nauwelijks veranderd, maar de extremen hebben zich in de richting van het gemiddelde bewogen. Dit geldt in het bijzonder voor Zweden, dat zijn uitzonderlijk genereuze systeem van sociale bescherming heeft versoberd tot een systeem dat nog altijd hoog scoort, maar niet meer met kop en schouders boven de andere lidstaten uitsteekt. Aan de onderkant hebben landen als Portugal, Polen en Tsjechië hun sociale bescherming juist verbeterd. De belangrijkste uitzondering op deze convergentietendensen is Ierland, dat langzamerhand steeds meer een buitenbeentje in de EU wordt: het is inmiddels op Luxemburg na het rijkste land, maar het systeem van sociale bescherming behoort tot de meest karige van de EU.

Meer EU-sociaal beleid?

Welke consequenties heeft deze analyse voor de wenselijkheid en de mogelijkheid van een intensivering van het communautaire sociale beleid? Zoals ik eerder heb opgemerkt zou een gemeenschappelijk sociaal beleid vooral wenselijk zijn als er ofwel sprake zou zijn van neerwaartse convergentie, ofwel van divergentie. Geen van beide blijkt zich echter voor te doen. De pessimisten, die vrezen dat economische integratie zonder flankerend beleid met sociale dumping gepaard gaat, kunnen in ieder geval aan de ontwikkelingen in het afgelopen decennium weinig argumenten ontleen. Er zijn echter evenmin veel aanwijzingen dat de sociale bescherming in de EU over het geheel genomen verbeterd. Weliswaar zijn de totale sociale uitgaven

gemiddeld genomen wel iets gestegen, maar het niveau van sociale bescherming was stabiel. De optimisten die veronderstellen dat economische integratie vanzelf tot meer sociale bescherming zal leiden, lijken dus evenmin het gelijk aan hun kant te hebben. Zouden de tendenties van de afgelopen tien jaar zich de komende tien jaar voortzetten, dan mogen we verwachten dat de verschillen tussen de EU-landen ten aanzien van sociale bescherming verder zullen afnemen, terwijl het gemiddelde niveau van sociale bescherming globaal genomen gelijk zal blijven. Of er reden is voor intensivering van het sociaal beleid hangt dan ook vooral af van de vraag of men het wenselijk vindt dat dit gemiddelde niveau van sociale bescherming omhoog gaat of dat men er vrede mee heeft als deze op het huidige niveau wordt gehandhaafd.

Alleen het economische succes van Ierland dat gepaard is gegaan met een (relatieve) verslechtering van de sociale bescherming kan associaties oproepen met "social dum-

ping". Als andere landen het voorbeeld van Ierland zouden trachten te volgen, zou er een reëel gevaar bestaan dat de sociale bescherming in Europa alsnog op een glijbaan naar beneden terecht zou komen. Het omgekeerde lijkt mij echter waarschijnlijker, namelijk dat de landen de komende jaren het niveau van hun sociale uitkeringen naar boven zullen aanpassen aan het welvaartsniveau dat zij inmiddels hebben bereikt.

Liever dan te proberen van bovenaf het sociale beleid van de lidstaten in de gewenste richting te sturen, zou ik vooralsnog dan ook mijn vertrouwen willen stellen in de spontane convergerende krachten die uitgaan van de economische integratie in Europa.

Paul de Beer is Henri Polak-hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is tevens verbonden aan AIAS en De Burcht.

Geraadpleegde literatuur:

Castles, Francis G. (2004) *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton (NJ): Princeton University Press.

Goudswaard, Kees, en Bart van Riel (2004) Social Protection in Europe: do we need more co-ordination? In: Kees Vos, Paul de Beer en Erik de Gier (eds.) *Modernising social Europe*, special nummer van *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 20 (3): 236-248.

Hutsebaut, M. (2003) Social protection in Europe: A European Trade Union Perspective, *International Social Security Review* 56 (1): 53-74.

Lelkes, O. (2000) A great leap towards liberalism? The Hungarian welfare state, *International Journal of Social Welfare* 9: 92-102.

Sinn, Hans-Werner (2003) *The New Systems Competition*, Blackwell Publishing.

Wagener, Hans-Jürgen (2002) The Welfare State in Transition Economies and Accession to the EU, *West European Politics* 25 (2) 152-174.

1 Voor de landen worden, conform het gebruik van Eurostat, de volgende afkortingen gehanteerd: BE: België; DK: Denemarken; DE: Duitsland; EE: Estland; FI: Finland; FR: Frankrijk; GR: Griekenland; HU: Hongarije; IE: Ierland; IT: Italië; LT: Letland; LV: Litouwen; LU: Luxemburg; MT: Malta; NL: Nederland; AT: Oostenrijk; PL: Polen; PT: Portugal; SI: Slovenië; SK: Slowakije; ES: Spanje; CZ: Tsjechië; UK: Verenigd Koninkrijk; SE: Zweden.

2 In formule: $\text{beschermingsgraad} = (\text{socialezekerheidsuitgaven} / \text{aantal niet-werkende volwassenen}) / (\text{BBP} / \text{volwassen bevolking}) \times 100\%$.

3 De formule in de vorige noot kan ook worden geschreven als: $\text{beschermingsgraad} = (\text{socialezekerheidsuitgaven} / \text{aantal uitkeringsontvangers}) / (\text{BBP} / \text{volwassen bevolking}) \times (\text{aantal uitkeringsontvangers} / \text{aantal niet-werkende volwassenen}) \times 100\%$.

4 Het mediane inkomen is het 'middelste' inkomensniveau, waar de helft van de bevolking zich boven en de helft zich onder bevindt. 'Equivalent' wil zeggen dat het huishoudinkomen is gecorrigeerd voor de samenstelling van het huishouden, waarbij de tweede volwassene minder zwaar telt dan de eerste en kinderen een nog lager 'gewicht' krijgen. Dit gecorrigeerde inkomen wordt vervolgens aan alle gezinsleden toegerekend.

European social dialogue models at a cross-road

Timo Kauppinen

The ongoing European integration process has been a success story by any measure. The original targets were to guarantee peace in Europe and to promote economic growth, wellbeing and social security by abolishing barriers to internal trade, and by promoting free movement of capital, goods, services and labour. The single market was the economic basis of the integration project. The flagship of the economic Europe is Europe's own currency, the Euro, established in 2002.

An essential element in the EU integration in the 1990s was close cooperation between the Commission and European social partners. The basis for this was created in the Val Duchess meeting in 1985. In the series of meetings launched there, Commission president Jacques Delors and social partners discussed European economic problems and future challenges. The vision was to create a dynamic economic Europe by creating the single market. This target was supported by the social partners and their position was acknowledged in the 1991 Maastricht Treaty. Social partners got rights to be consulted and to negotiate on social and labour issues at the EU level. This right is included also in the draft of a new EU-Constitution.

The Val Duchess negotiations laid the basis for social dialogue in Europe. The strength of the co-operation was tested at both European and national level in the 1990s. At the EU level, social partners negotiated agreements, which were subsequently adopted as Directives on parental leave, part-time work, fixed term contracts and working time agreements for agricultural workers, seafarers and civil aviation workers. At the national level, social partners negotiated moderate wage increases in order to support government targets to converge to the Economic and Monetary Union criteria. Seven countries of twelve forthcoming Euro-zone countries negotiated moderate social pacts and in five other countries social partners moderated their wage demands in order to adjust to the iron jacket of EMU.

These successful processes showed the strength of the social dialogue if there is a jointly accepted target. These two successful processes shaped a new type of European level governance. They gave shape to European level social dialogue.

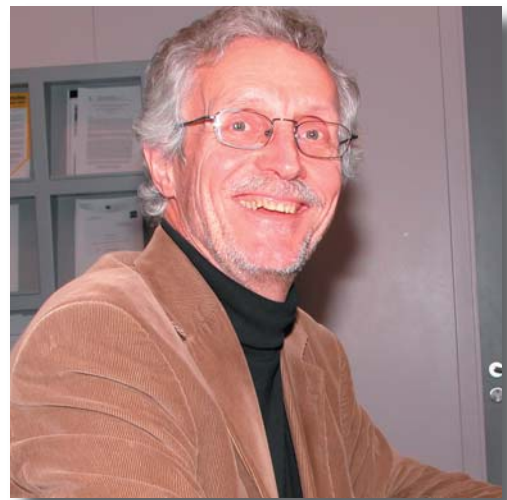
Social dialogue at the EU level

The European social dialogue model is based on co-operation between social partners and the Commission. The ETUC represents workers, UNICE industry and CEEP public companies. The Commission is a third partner and represents the public interest of the EU. The triangle between social partners and the Commission describes tripartite co-operation.

The Laeken EU-summit of 2001 defined three different types of tripartite co-operation:

- **tripartite concertation** = meetings between the social partners and the European public authorities
- **consultation of social partners** = activities of advisory committees and official consultations via Art. 138 and 139 EC
- **bipartite social dialogue** = bipartite work by the social partners prompted or not by the Commission

The summit limited social dialogue to cover dialogue between the social partners. In practice, however, everyday language does not easily indicate the difference between



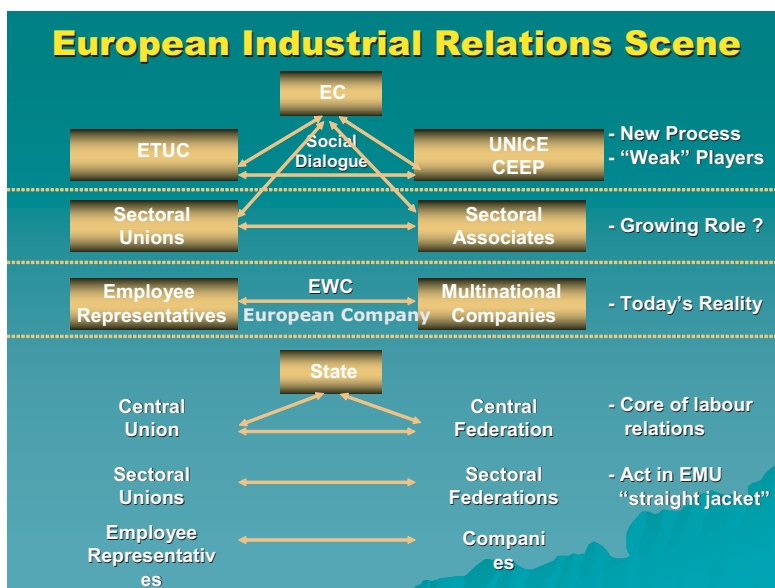
different types of co-operation and negotiations. All these forms are part of the social dialogue processes which are run at the EU level.

The triangle between the social partners and the Commission is a strategic triangle of social dialogue decision making. This triangle is very new in the wider historic perspective and it is also relatively “weak” because of low and shrinking unionisation of employees. In spite of this, the triangle has shown its power by producing directives on parental leave, part-time work and fixed term contracts as well as working time directives for cross-border employees in sea transport, aviation, agriculture, and railways and a European drivers’ licence for rail workers. Collective agreements on telework and stress have also been concluded in the EU level social dialogue.

issues. At the moment there are about 700 works councils in operation. The total number of multinational companies which should have European works councils is 1800. There is a challenge to implement the directive in practice.

The European Company directive came into force in 2005 and stipulates that personnel should have the possibility to nominate its representatives in the decision-making bodies of the European company. This is a new type of social dialogue at the European level.

Under the EU-level social dialogue there are national social dialogue structures and organisations. The national models are composed of national, sectoral and local level negotiations. That is the hard core of the national social dialogue. These processes are forced to operate within the limits of the Economic and Monetary Union “straight jacket”.



Social dialogue models in the “EU15”

Social dialogue models vary in the EU15 from centralised models to decentralised models. The most typical model is the sectoral model, where sectoral social partner organisations negotiate collective agreements. The agreements will be implemented through the company level social dialogue process.

The centralised social dialogue model is typical for Belgium, Finland and Ireland. In Belgium, wage increases are determined according to the average wage increases of the surrounding countries. Sectoral unions negotiate an agreement which is implemented on the company level. In Finland central organisations negotiate a framework agreement and government promises tax relief or social benefit if the agreement is moderate. Sectoral social partners conclude the sectoral collective agreement and workplaces negotiate an implementation agreement (Kauppinen 1994). The Irish model is a two tier model where central organisations and government negotiate a framework agreement. That agreement is implemented at the company level because sectoral unions are missing.

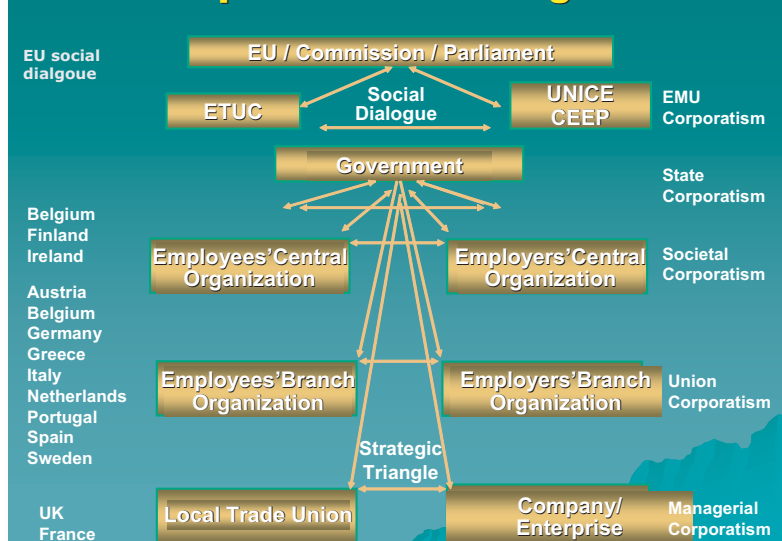
A new but growing role has developed for sectoral social dialogue processes at EU-level. These have been established since 1999. At the moment there are 31 sectoral social dialogue committees, which are dealing with sectoral issues of common interest between the employers and employees and the Commission.

Today’s reality of new types of social dialogue include European works councils and participation in the European company. The EWC Directive was approved in 1994 after more than twenty years negotiations in the Commission. The EWC gives multinational company employees the possibility to get information on company affairs and an opportunity to be heard on work-related

issues. At the moment there are about 700 works councils in operation. The total number of multinational companies which should have European works councils is 1800. There is a challenge to implement the directive in practice.

The United Kingdom and France are countries where negotiations take place mainly at the company level. However, the countries differ greatly in negotiation practice. In the UK there are no sectoral level negotiations. In the UK unionisation is 26 percent but the coverage of collective agreements is only 36 percent.

European Social Dialogue models



Comparison of social dialogue models in the EU25

Comparing the “EU15” and “EU10” a big difference can be noticed regarding the social dialogue models. In the “EU15”, sectoral negotiations are the typical feature but in the “EU10” the typical model is company agreements. These big differences in models arouse interest when taking into account that “during the pre-accession phase of the EU enlargement the adoption of European social dialogue was an important element in the acquis social: the new member states were obliged to adopt and to adapt to neo-corporatist institutions and practices existing at the European level and in most of the continental-style Member States” (Vos 2005). The “EU10”

can be characterised as market-oriented and focusing at individualised employment relations compared to the EU15.

The reasons for the low level of social dialogue in the new member states are many. Average unionisation is only 22 percent. Coverage of collective agreements is 33 percent and agreements cover mainly the public sector employees. Attitudes towards trade unions are quite negative, reflecting forced unionisation in the Soviet time. Exceptions are Malta and Cyprus, which were not under a socialist regime and have a high degree of unionisation and well-structured negotiation practices.

Looking at the near future it seems that in the new member states, company agreements will be the practice of social dialogue. In most of the countries there are clear difficulties in moving from company agreements to the sectoral agreements. Because of a low level of unionisation trade unions cannot sell labour peace, and without pressure employers are not willing to move towards sectoral social dialogue. Still, shrinking unionisation figures makes the future very difficult for unions.

In the group of “EU15” the degree of unionisation of employees has been declining since 1980s causing a tendency for decentralisation of social dialogue. Globalisation has pushed in the same direction, with higher competition demands and difficulties to re-energize the Continents’ key economies and solve serious economic problems of an enlarged European Union, as well as the recent collapse of the European constitution.

The British model of industrial relations is very close to the US model where negotiations take place mainly on the company level. Japan belongs to the same group. Collective agreements are concluded at the company level. Big companies set the direction for other agreements.

In France negotiations also take place in the companies. Based on these company collective agreements sectoral unions negotiate sectoral collective agreements. By law the sectoral agreements are extended to cover all unionised and non-unionised workers in each sector. In France unionisation is only 8 percent but coverage of collective agreements is 90 percent, which is higher than the EU average of 85 percent.

Social dialogue in the “EU10”

In the new EU Member States social dialogue takes place typically only at the company level. This is the practice in the bigger companies. In the smaller companies there is no collectively negotiated agreement. Employer and employees conclude only an employment contract (Kauppinen 2004). Sectoral agreements are present in Cyprus and Slovakia and in Slovenia social partners with the assistance of the government have succeeded in negotiating a centralised collective agreement. That agreement was so comprehensive that there was not much to be agreed at sectoral level.

Besides these collective bargaining processes on wages, social dialogue also takes place in the economic and social councils, which exist in all new EU Member States as in many of the old EU Member States. These are advisory bodies set up by the government, which hears their opinion when setting the minimum wage and minimum pensions.

European model versus Anglo-Saxon model

What would be the future social dialogue model of Europe? What might be the political catchphrase? How should a vibrant Europe look like, and how to get from the malaise of the present to the future? The catchword has been social dialogue provided by the European Union since the Maastricht Treaty 1991. Social dialogue helped to produce directives and harmonise and even Europeanise different national practices. Social dialogue worked very well in the 1990s but does it work well today and tomorrow? Europe has defended it and discarded the so-called Anglo-Saxon model typified by the United States. In labour relations, the American model implies an unregulated labour market and in social policy it means no national health care and no safety nets for those who are out-of-work. The European social dialogue provides an anathema to the Anglo-American model. Europe tries to avoid the emergence of an American-style underclass while enjoying social economic growth. The US economy is supposed to be built upon the individual pursuit of happiness and the EU economy on fundamental social rights (Vos 2005). Europe is trying to find its own brand of capitalism through social dialogue.

The Lisbon Strategy was launched in 2000 in order to make Europe the most dynamic knowledge-based economy by 2010. This model was targeted to speed up Europe and even surpass America and Asia. The strategy covered economic, environmental and social dimensions, including social dialogue and the open method of co-ordination (OMC) (Com 2004). Its mid-term evaluation stressed the need for a special European approach but it also noticed that the new policy has to be better focused on economic growth and employment. Social dialogue is a part of this new programme. Now it is called working together for growth and jobs, a philosophy guiding the process of realizing the national development programmes on promoting productivity, competitiveness and employment (Com 2005, SEC 2005).

Which European social dialogue model?

Europe is not just one model of social dialogue: each country provides its own model and there are also multi-level models. This has led to the situation where European countries are looking at each other to see what works and what does not work. Benchmarking and brainstorming are increasing!

The Nordic model is well-known as a social democratic welfare society model (Esping-Andersen, 1990). It was characterised by centralised collective bargaining

mechanisms with encompassing agreements including solidaristic wage policy and social policy as well as fiscal and economic policy. An essential feature is the Nordic focus on work as a route out of poverty. The model is still alive, even though the conventional wisdom is that countries should be like the US in order to be a success. An “animal” like the Nordic model should not be able to fly, but in fact it is flying faster than others. The Nordic countries have an exceptionally high productivity, low inflation and a top ranking in the international competitiveness comparisons of the World Economic Forum. The Nordic model has also been used as a benchmark for Continental and Anglo-Saxon model (EPC2005).

Without changes the Nordic model would not have been anything else but the popular imagination of a high tax and low effort “socialist paradise”. Today the model is different. Wage setting has been decentralised in all the countries except Finland. In Sweden negotiations take place at the sectoral level, but in Denmark wage negotiations take place only in the workplaces (EIRO October 2005). That is totally different than in the previous welfare society model with centralised agreements. Today Denmark is also known for its “flex-security” and “flexjob” systems as a means of freeing up the labour market while protecting the income of individual workers.

The German model is known from its own tradition of corporatist Rhineland capitalism (Albert 1992), where the state is playing a heavy role and working life is highly regulated. During the election campaign 2005 it became clear that in Germany there are heavy pressures to loosen labour laws to enable easier hiring and firing, and make it easier for companies to opt out of collective-bargaining wage agreements. These proposals of the conservatives tell that today's German economy has difficulties in adjusting to global competition and European enlargement. Unemployment has risen to more than ten percent, while investments went to lower cost countries. The Social democrats have recognised the problems by launching the modest “Agenda 2010” package of welfare cuts and employment measures (EIRO July 2005). It may be anticipated that the new coalition government (October 2005) will continue the implementation of the present agenda and also draft a new agenda with the target to increase the competitiveness of the German economy by flexibilisation and decentralising the wage setting more to the company level. The Rhineland model is in a process of change!

France provides a special model with company agreements and heavy state steering in working life. 2004 Legislation

(EIRO 2005) aims to give a new dynamism to sectoral bargaining and especially a possibility for company level agreements departing from sector-level agreements. The 35 hour week characterises the French model. Changes are taking place but not as much as in other countries. France has lowered taxes, compromised modestly on the 35-hour working week and started welfare-to-work schemes according to the British Jobcentre Plus programmes.

When European governments are searching for inspiration, Ireland looks like a model for the new "EU10" Member States and the smaller "EU15" States. Ireland as a small and formerly very poor economy has succeeded in getting vast support from the EU social funds, attracted investments from America and immigrants from all over the world, especially from Eastern Europe. The economically successful Irish social model has been copied in the "EU10", including low corporate profit, low income tax, a flexible labour market with few rules and low social benefit costs. Social partnership agreements have been a dream of social partners in the "EU10" but in practice wage setting is taken place in the workplaces. Minimum hourly wage (7.65 euro in 2005) is set by the law. It guarantees a basic earning for employees in Ireland.

Bigger European countries have been interested in the British model, the Anglo-social model (Pearse 2005), which has done well during the last ten years. Economic growth has been 3-4 percent per year when other big countries have had 1-2 percent growth. Unemployment is 4 percent in Ireland (while in Germany it is 12 percent and in France 10 percent). The essential features of the Anglo social-model are flexible labour markets and company-based collective agreements bequeathed by Thatcher. The welfare-to-work model was borrowed from Nordic countries as well as ideas of training and parental leave. The minimum wage was set up to avoid income inequality of the US-magnitude. The British government has succeeded in cherry-picking other ideas and implementing them in the Anglo-social model. Britain has succeeded to mix labour market flexibility with social justice, which is arousing great interest in other EU countries.

Used literature:

Albert, M., *Kapitalismus contra Kapitalismus*, Frankfurt am Main/New York, Campus, 1992.

COM(2005) 121 final, Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007-2013), Brussels, 6.4.2005.

EIRO August 2005: Report examines bargaining under the 2004 social dialogue reform law. France.

EIRO July 2005: 2004 Annual Review for Germany.

EIRO October 2005: Social partners encourage the use of agreement-based jobs on special terms. (in Denmark).

Benchmarking in Europe continues as countries are trying to adjust to global competition. In Europe there is no other way than adjustment. Europe has to find a new vision such as it had in the 1990s on economic Europe. That means that comparison and benchmarking in EU cannot take place only internally amongst EU Member States. Sights have also to be directed outside Europe. EU countries should try to pick good practices from both near and far in order to develop a new European social model, which supports economic growth, well-being and justice.

Adjusting to the global competition has made Europe an interesting forum for experiment of different social models. The Continental corporatistic Rhineland model, the Nordic solidaristic model and the Anglo-Saxon liberalistic model are in trouble in adjusting to the challenges of global economy. Analytical and critical discussion argues that Americanisation might be the European way (Vos 2005). There is no doubt that this tendency exists because of the higher productivity rates of the US compared to Europe. However, it may also be argued that the American model is not a good example for the future European model. That means that in Europe there is a great need to develop a third way by giving up some of the welfare society model rigidities and by cherry-picking new features from liberalistic models.

But how might this new European third way model look like? That may be found nearer than copying overseas model. The newcomer in the groups of models is the Anglo social Model. This model has cherry-picked the best part of various existing models and has shown good economic results as well as a development of social justice. That model has been silent for ten years. Now it is high time to put it into wider benchmarking analysis and develop a new economically and socially dynamic third way model for Europe.

Timo Kauppinen is research manager bij de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in Dublin

EPC Working Paper No. 20. The Nordic model: A recipe for European Success? European Policy Centre EPC, September 2005.

Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

European Communities, *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok, Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities, November 2004.

Kauppinen, Timo, *The Transformation of Labour Relations in Finland*. Ministry of Labour, Helsinki 1994.

Kauppinen, Timo, *Industrial Relations in the New EU Member States (EU10)*. In the conference report: *Recent developments in European Industrial Relations*. The Dutch Social and Economic Council (SER) and the Dutch Ministry of Social Affairs and Employment (SZW), 2005

Pearce, Nick, *Social Justice in a Changing World: The emerging Anglo-Social Model*, Institute of Public Policy Research, 2005.

SEC(2005) 622/2. Commission staff working paper. *Working together for growth and jobs. Next steps in implementing the revised Lisbon strategy*, Brussels 29.4.2005.

Vos J. Kees, *Americanisation of the EU Social Model?* In: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol 21/3, 355-367, 2005. Kluwer Law International, printed in the Netherlands.

Europees sociaal beleid op een kruispunt

Kees Vos

Until the nineteen nineties the development of a European social policy showed (some) progress. Since 1992 the development has stagnated, mainly under the influence of a growing economic liberalization and marketisation. In recent years this stagnation has been discussed in terms of a sustainability of the European social model. This model originated in the Atlantic divide, the comparison with US social and economic performance. It can be characterised as a balance between competitiveness and social cohesion or solidarity. Nowadays the focus of the Lisbon strategy is on modernisation of the social model, on activation, flexibilisation and individualisation of/in the welfare state, which might disturb the existing balance. The necessity of modernisation is often justified by the adaptation to increased competition as a consequence of globalisation. It is argued that in case of an activating labour market policy redistribution of income via social security arrangements does not have to result in less participation and more unemployment.



Inleiding

De Memorie van Toelichting bij de begroting-1986 van het Ministerie van SZW bevat een veelzeggende passage met de volgende inhoud: "De concurrentiekracht van de Europese industrie en de werkgelegenheidssituatie in Europa is het meest gebaat bij een beleid, dat de vervolmaking van de interne markt koppelt aan een daadwerkelijke vormgeving van een 'espace sociale'. Hiertoe zal de Gemeenschap, bij voorkeur in de vorm van normatieve instrumenten, vorm moeten geven aan een Europees Sociaal Beleid teneinde te voorkomen dat de sociale verworvenheden sluitpost worden in een streven om de concurrentieverhoudingen te verbeteren". Deze passage reflecteert de opvattingen die in die periode in brede kring worden gedeeld. In 1985, bij de presentatie van het Witboek inzake de voltooiing van de interne markt, is de aanbeveling om, parallel aan de afschaffing van fysieke, technische en fiscale barrières, zelfstandige aandacht te besteden aan de sociale dimensie. Dit Witboek vormt de start van de operatie Europa-1992 om daarmee het hoofd te kunnen bieden aan de Japanse en Amerikaanse uitdagingen van die tijd. Voor de toenmalige Commissie-voorzitter Jacques Delors kan er alleen sprake zijn van een maatschappelijk draagvlak voor deze operatie als er tegelijkertijd ook aandacht besteed wordt aan de vaststelling van Europese sociale rechten: "If Europeans were going to be exposed to European-

wide competition, then they also had to be protected from the excesses of the market at European level" (Wickham 2004). Vergelijkbare opvattingen zijn te beluisteren tijdens verschillende Topontmoetingen in die tijd, bijvoorbeeld tijdens de Top van Rhodos van december 1988: "De verwezenlijking van één markt mag niet worden gezien als een doel op zich; met dit beleid wordt een breder doel nagestreefd dat erop gericht is een ieder een maximum aan welzijn te waarborgen overeenkomstig de traditie van sociale vooruitgang die inherent is aan de geschiedenis van Europa". Kortom, bijna dertig jaar na het Verdrag van Rome lijkt de tijd rijp voor een grote stap voorwaarts op sociaal terrein. In dit licht bezien is de aanvaarding van de Europese Akte in 1985 in feite een gemiste kans. Ondanks de inzet van de lidstaten om te komen tot besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid (QMV) op het gehele sociale terrein leidt Brits verzet er uiteindelijk toe dat dit beperkt blijft tot het terrein van veiligheid en gezondheidsbescherming van werknemers.

En nu, weer een twintig jaar verder, lijkt de aan het begin aangehaalde SZW-passage uit 1986 nog weinig aan actualiteit te hebben ingeboet. Opnieuw lijken sociale verworvenheden een sluitpost te worden in het streven naar concurrentieverbetering. De vraag is of het Europese sociale beleid zich daarmee (wederom) op een kruispunt

van wegen bevindt. Op deze vraag zal hier nader worden ingegaan. Daartoe wordt eerst een beeld gegeven van de gefaseerde ontwikkeling van het sociale beleid. Vervolgens komt de discussie over sociaal beleid aan de orde, zoals die in de jaren negentig vooral is gevoerd in termen van een Europees sociaal model, en wordt ingegaan op de vraag in hoeverre dit model door de globalisering onder druk staat. De observaties monden uit in de stelling, dat voor de overleving van het Europese model een vernieuwing van het sociale beleid nodig is.

Gefaseerde ontwikkeling

Zo'n vijftien jaar geleden bestaat er nog een ander verwachtingspatroon en is er sprake van drie fasen in de Europese sociale ontwikkeling (Mosley 1990).

De eerste fase betreft de periode 1958-1973, een fase met weinig of geen aandacht voor sociaal beleid. De verwachting, zoals neergelegd in het Verdrag van Rome, was dat de werking van de gemeenschappelijke markt min of meer spontaan een harmonisatie van de sociale stelsels van de lidstaten met zich mee zou brengen. Op twee terreinen wordt een uitzondering gemaakt, namelijk de gelijke beloning van vrouwen en mannen en de sociale zekerheid van migrerende werknemers. Bij het eerste thema speelt aan Franse kant de vrees voor ongunstige concurrentieverhoudingen vanwege de eigen hogere beloning van vrouwen. Bij het tweede thema speelt de veronderstelling een rol dat de gemeenschappelijke markt tot grote migratie van werknemers zou leiden. Verder wordt in deze periode het Europees Sociaal Fonds opgericht.

De tweede fase, met een opkomende aandacht voor de sociale dimensie, beslaat de periode 1974-1985. In deze periode is een begin gemaakt met de opeenvolgende sociale actieprogramma's en zijn instellingen in het leven geroepen als de Europese Stichting ter Verbetering van Levens- en Werkomstandigheden en het Europese Centrum voor de Ontwikkeling van de Beroepsopleiding (CEDEF-OP). Daarnaast komt er op basis van besluitvorming bij unanimité een beperkt aantal richtlijnen op sociaal gebied tot stand¹.

Als derde fase, de fase van de sociale dimensie, wordt de periode vanaf 1986 beschouwd. De verwachting bestaat dat de Europese Akte een periode zal inluiden waarin de sociale harmonisatie min of meer gelijkwaardig aan de economische harmonisatie geacht kon worden. In de daarop volgende jaren is inderdaad een groot aantal richtlijnen tot stand gekomen, vooral op het terrein van gezond en veilig werken. Deze richtlijnen beogen (mede) het creëren van een 'level playing field' voor bedrijven en kunnen

daarom in het perspectief van de interne marktvoering, de actie Europa-1992, worden gezien. In dit verband is sprake van een 'negatieve integratie' in tegenstelling tot een 'positieve integratie', de daadwerkelijke vormgeving van een sociaal beleid op Europees niveau (Scharpf 2002). Uitbreiding van de besluitvorming bij QMV is dan ook in de aanloop naar het Verdrag van Maastricht wederom inzet van de onderhandelingen. Maar ook hier verhindert Britse oppositie dat dit afdoende wordt geregeld, zodat is volstaan met de vaststelling van een 'Sociaal Protocol' als bijlage bij het Verdrag. In dit protocol is de besluitvorming bij QMV voor wat meer sociale onderwerpen geregeld en is de sociale dialoog, de mogelijkheid van contractuele afspraken van sociale partners op Europees niveau, geïnstitutionaliseerd.

Consolidatie

Aan deze fasering kan men nu een vierde, consolidatiefase toevoegen, die de periode vanaf 1992 beslaat. In de loop van dat jaar begint kennelijk de mening post te vatten dat de wetgevende arbeid van de Commissie wat teveel van het goede is geweest. Tijdens de Top van Edinburgh van 12 december 1992 wordt, mede op aandrang van het Engelse voorzitterschap, bijzondere nadruk gelegd op artikel 3b van het Unieverdrag. In dit artikel staan de uitgangspunten voor Europese wetgeving omschreven, waaronder het beginsel van de subsidiariteit, het uitgangspunt dat overdracht van nationale bevoegdheden naar het Europese niveau alleen kan plaatsvinden voor zover vormgeving van het beleid op nationaal niveau niet mogelijk of wenselijk is. Toepassing van dit beginsel vanuit een neoliberal markt-perspectief leidt er al snel toe dat elke vorm van sociale beleidsontwikkeling op Europees niveau als onwenselijke centralisering wordt beschouwd: "The Social Chapter of the Maastricht Treaty directly contradicts the subsidiarity principle in that Treaty" (CEPR 1993). In aansluiting daarop bevat het wetgevingsprogramma van de Commissie voor 1993, naast de aankondiging van nieuwe maatregelen, ook een fors aantal codificatiemaatregelen, gericht op samenvoeging van bestaande regelgeving. De behoefte aan consolidatie op sociaal gebied in deze periode blijkt verder uit het feit dat nieuwe initiatieven veelal beperkt blijven tot aanbevelingen of in Wit-, Grijs- en Groenboeken aangekondigde beleidsvoornemens². In deze periode gaat de aandacht vooral uit naar de invoering van de EMU en de uitbreiding van de Unie. Anders gezegd: de verdere liberalisering en vergroting, maar niet verdieping van de binnenmarkt. De noodzaak van aanpassing aan de EMU-convergentiecriteria impliceert een inperking van de nationale (sociale) beleidsruimte, terwijl de uitbreiding met Finland, Oostenrijk en Zweden gepaard gaat met de voorbereidingen van de toetreding van tien nieuwe lidstaten in 2004. Wat de stag-

natie in sociale beleidsontwikkeling betreft zijn een paar uitzonderingen aan te geven.

In de eerste plaats heeft de codificatie van de sociale dialoog ertoe geleid dat deze een voorkeurspositie boven het wetgevingstraject heeft gekregen (Vandenbroucke 2002), ook al heeft dit tot dusverre slechts een beperkt aantal centrale afspraken opgeleverd. Daarnaast heeft de behoefte bij de vakbeweging aan Europese coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid geleid tot een (zekere mate van) centralisering in de arbeidsvoorwaardenvorming vanaf 1999 (Den Butter en Hazeu 2002).

In de tweede plaats heeft het Europese Hof van Justitie een sleutelrol op sociaal gebied gespeeld door de interpretatie van Europese basisbeginselen op het gebied van vrij verkeer van diensten en van werknemers. Zoals Leibfried en Pierson (2000: 267) aangeven: *“the dynamics of market integration have created a multi-tiered pattern which is largely law- and court driven and imposes significant constraints on national social policies”*.

Hoewel in deze consolidatiefase werkgelegenheid als een belangrijke beleidsprioriteit geldt wordt in de aanloop naar de Top van Amsterdam in 1997 integratie van een werkgelegenheidshoofdstuk in het nieuwe Verdrag nog als een brug te ver gezien. Vanwege Franse aandrang is het er toch van gekomen zij het dat de bevoegdheden van de Unie op dit gebied slechts coördinerend en aanvullend van aard zijn. Over de impact van de vervolgens geïntroduceerde methode van open coördinatie (OCM) wordt uiteenlopend geoordeeld: wat voor de een (Hemerijck 2002) een instrument is om sociaal Europa te verdiepen is voor de ander niet meer dan een bypass operatie die de echte problematiek niet oplost (Leibfried 2002). Wat de eigenlijke besluitvorming op sociaal gebied betreft betekenen de Verdragen van Amsterdam (1997) en Nice (2000) hoofdzakelijk een pas op de plaats. De vier jaar na Nice gepresenteerde Europese Grondwet brengt daarin vervolgens nauwelijks verandering. In dit opzicht zou men eerder geneigd kunnen zijn van een doodlopende straat dan van een kruispunt van wegen te spreken.

Europees Sociaal Model

Met opzet is hier wat langer stil gestaan bij de jaren negentig. Dit niet alleen vanwege de stagnerende Europese vooruitgang op sociaal gebied, maar ook vanwege de uiteenlopende ‘spill over’ effecten, de doorwerking van beleidsvorming op andere terreinen naar het sociale beleid³. In deze periode wordt de discussie over de Europese sociale dimensie vooral ook gevoerd in termen van een Europees sociaal model. De oorsprong van de discussie over het model ligt in de ‘Atlantic divide’, de vergelijking tussen

Europa en de VS in termen van sociale en economische prestaties. Vergelijking van werkloosheidscijfers en de groei van arbeidsproductiviteit in de jaren zeventig en tachtig inspireert Michel Albert (1991) tot zijn bekende boek over het Rijnlandse model. In zijn opvatting is het Rijnlandse model niet alleen efficiënter, maar ook meer egalitair en rechtvaardig en daarmee sociaal zowel als economisch superieur aan het ‘neo-Amerikaanse’ model. Volgens Larsson (1996) is het Europese sociale model gebaseerd op twee uitgangspunten: *“on the one hand the idea of competition as the driving force for economic progress, on the other hand the idea of solidarity, as a way of creating social cohesion, an idea clearly rooted in the Christian tradition and in the trade union tradition”*. Kenmerkend voor dit model is de balans tussen beide uitgangspunten, tussen concurrentievermogen en sociale cohesie of solidariteit. Dit evenwicht reflecteert de nationaal bestaande waarden en opvattingen ten aanzien van de verzorgingsstaat. In dit opzicht fungeert het Europese sociale model als de politiek-normatieve tegenhanger van het Amerikaanse kapitalisme.

Vrijwel gelijktijdig met de verschijning van het boek van Michel Albert publiceert Esping-Andersen (1990) zijn bekende driedeling van de verzorgingsstaten, het Scandinavische of Sociaal-democratische model, het Continentale of Corporatistische model en het Anglo-Saksische of Liberale model. Essentieel in zijn indeling is dat de modellen verschillen naar de mate waarin zij vitale sociaal-economische doelstellingen, zoals hoge arbeidsparticipatie, een grote mate van sociale gelijkheid en een gematigd niveau van collectieve uitgaven weten te combineren. In de praktijk blijkt geen enkele model in staat de drie doelstellingen tegelijk te realiseren: het Liberale model vertoont een grote mate van sociale ongelijkheid, de Scandinavische verzorgingsstaten laten een hoge collectieve lastendruk zien, terwijl de landen van het Continentale model slecht scoren op het punt van de werkgelegenheid. Tegen deze achtergrond is het opmerkelijk dat het Europese sociale model kenmerkend de ambitie belichaamt deze drie doelstellingen wél simultaan te realiseren. De landen van de Eurozone, maar ook de lidstaten die de EMU-criteria met enige distantie toepassen, voelen zich geroepen de consolidering van collectieve uitgaven te combineren met werkgelegenheids groei en bevordering van de sociale cohesie. Deze oproep staat nadrukkelijk verwoord in de doelstelling van de Lissabonstrategie om de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden, die duurzame economische groei combineert met meer en betere banen en grotere sociale cohesie. Het Portugese voorzitterschap heeft destijds overigens hemel en aarde moeten bewegen om de woorden ‘sociale cohesie’ in de eindtekst opgenomen te krijgen (Wickham 2004). Dit zal verband

houden met de neoliberale opvatting, dat sociale gelijkheid door herverdeling van inkomen marktverstrend werkt en daarmee niet bevorderlijk is voor banengroei. Esping-Andersen (1996) spreekt in verband hiermee van een trade off tussen gelijkheid en werkgelegenheid. Dit beeld wordt bevestigd door het feit dat er in de periode 1995-2000 in Europa weliswaar 15 miljoen banen zijn bijgekomen, maar de ongelijkheid weer terug is op het niveau van 30 jaar geleden (Prodi 2003)⁴.

Het is dan ook de vraag of onder bevordering van sociale cohesie meer mag worden verstaan dan een geleidelijk inhaalproces van de nieuwe lidstaten⁵. De laatste jaren ligt de nadruk veeleer op een andere Lissabon doelstelling, namelijk de modernisering van het sociale model als voorwaarde voor de bevordering van het concurrentievermogen. Op Europees niveau bestaat nogal wat onduidelijkheid over de mogelijke inhoud van het begrip modernisering. Per slot van rekening kan het, gezien de bevoegdheidsverdeling tussen het Europese en het nationale niveau, bij de uitwerking daarvan hooguit gaan om een appèl aan de lidstaten. Voor die terreinen waar besluitvorming bij unanimiteit geldt hebben Delors en zijn tijdgenoten wellicht mogen hopen op een opwaartse integratie, maar was het uiteindelijke resultaat toch steeds een neerwaartse integratie op het laagst denkbare minimumniveau. En, zoals Hay (2000: 528) aangeeft, dat niveau staat veel dichterbij de Britse variant van het Anglo-VS neoliberalisme dan bij het Europese sociale model.

De inhoud van de modernisering kan in algemene zin worden samengevat met de termen activering, flexibilisering en individualisering. Ideeën betreffende activering, in de zin van een activerende welvaartsstaat, zijn bijvoorbeeld ontwikkeld door Vandenbroucke (1999). In zijn visie streeft de activerende welvaartsstaat naar actieve participatie van iedereen door vooral de maatschappelijke kansen van de zwakkeren op de arbeidsmarkt te verbeteren, met behoud van de sociale bescherming (vgl. De Gier en Sterckx 2001). Bij flexibilisering gaat het vooral om het aanpassingsvermogen van bedrijven en werknemers aan veranderende arbeidsmarktomstandigheden als een voorwaarde voor banengroei. Voor dat aanpassingsvermogen is een goede combinatie van flexibiliteit en zekerheid ("flexicurity") essentieel (vgl. Wilthagen 2004). Modernisering via individualisering van sociale zekerheidsrechten is bijvoorbeeld terug te vinden in concepten als de sociale investeringsstaat (Giddens 1994) en het Amerikaanse 'workfare' (vgl. Daguerre et al. 2004), waarin de individuele verantwoordelijkheid en de zelfredzaamheid van de burger - elders aangeduid met 'gespreide verantwoordelijkheid' - centraal staan. In de woorden van Jeremy Rifkin: "de Amerikaanse

droom gaat over (individuele) groei, de Europese droom over duurzame ontwikkeling"⁶.

Het mag duidelijk zijn dat, naar de mate waarin modernisering meer de weg van de zelfredzaamheid opgaat, de balans tussen concurrentievermogen en sociale bescherming fundamenteel verandert. Als een dergelijk proces zich zou voortzetten dan kan er sprake zijn van een toenemende Amerikanisering van het Europese model (vgl. Vos 2005). Volgens Wickham (2004) is dan de markt doel op zich geworden en dit betekent "*the destruction of the European social model and everything that makes Europe different from the other parts in the world*".

De impact van globalisering

In veel opzichten wordt de modernisering van het Europese sociale model beschouwd als een noodzakelijk gevolg van de voortschrijdende globalisering: "*the process of European unification is often presented as marketization, as the necessary adaptation to globalization, with the corollary of economic adjustment, flexibility of labor markets, and shrinkage of the welfare state*" (Castells 1998: 326; Hyman 2001: 291). Van Apeldoorn (2001) onderscheidt drie visies op de relatie tussen Europese integratie en globalisering: een neo-mercantilistische, een sociaal-democratische en een neoliberale visie. In eerste instantie ligt de neo-mercantilistische visie ten grondslag aan de vorming van de eenheidsmarkt en de EMU. Vanuit deze opvatting wordt gestreefd naar een defensief regionalisme gericht op de totstandkoming van een sterke regionale economie, zo nodig beschermd door tariefmuren (Van Apeldoorn 2001: 75). De sociaal-democratische opvatting veronderstelt dat dit neo-mercantilistische bolwerk de mogelijkheid zal bieden het Europese sociale model te beschermen tegen de invloeden van globalisering en neoliberalisme. In de jaren tachtig is de Amerikaanse en Japanse uitdaging echter aanleiding voor een groep Europese industriëlen om voor de ontsluiting van één Europese binnenmarkt te pleiten. In feite is dit een succesvolle lobby geweest voor de institutionalisering van een liberaal sociaal en economisch model in Europa (o.a. Van Apeldoorn 2001; Kol en Winters 2003; Wahl 2004). Om met Hay (2000: 521) te spreken: het project van Europese eenwording, oorspronkelijk sociaal en politiek van aard, is langzamerhand gemuteerd naar weinig meer dan een 'charter' van economische liberalisering en marktwerking; "*as such, it threatens to become the altar upon which the European social model is ultimately sacrificed*". Dit impliceert dat er niet zozeer aanleiding bestaat te spreken van een 'simple globalisation approach' die ervan uitgaat dat de internationale druk vanuit globalisering zo groot is dat ieder verzet nutteloos is (vgl. Bamber et al. 2004). In feite zijn het het karakter van de huidige Europese inte-

gratie en de politieke keuzes die in dat verband worden gemaakt, die leiden tot de neoliberalisering en de ondermijning van het Europese sociale model: *“it is the processes of regional integration rather than global integration that have proved most significant”* (Hay 2000: 527).

Een hieruit voortvloeiende vraag kan zijn in hoeverre een neoliberale benaderingswijze in regionaal verband onomkeerbaar is. Maakt internationale concurrentie op een vrije markt de acceptatie van grotere sociale ongelijkheid onvermijdelijk of is ‘social policy’ toch zoiets als een ‘productive factor’? In een studie uit 2004 hebben CPB-medewerkers het Anglo-Saksische model vergeleken met het Europese model (De Groot et al. 2004). Daarbij zetten zij een aantal West-Europese landen (Ierland, Noorwegen, Denemarken, Nederland, België, Duitsland en Frankrijk) tegenover de VS. Daaruit blijkt dat de meeste van deze West-Europese landen een hogere arbeidsproductiviteit per gewerkt uur hebben, maar een lager BBP per capita dan de VS. Het verschil in BBP per capita blijkt in deze analyse vrijwel volledig terug te voeren op een aanzienlijk verschil (-35%) in gewerkte uren per werknemer (De Groot et al. 2004: 15). Vervolgens buigen zij zich over de vraag of er inderdaad een trade off moet bestaan tussen arbeidsparticipatie en gelijkheid. Uit de analyse op dit punt blijkt dat herverdeling van inkomen via sociale zekerheid niet noodzakelijkerwijs zal leiden tot lagere arbeidsparticipatie en hogere werkloosheid, mits daar een actief arbeidsmarktbeleid tegenover staat (De Groot et al. 2004: 33). In dit opzicht ‘bewijst’ het Scandinavische model dat het Europese sociale model ook in een geliberaliseerde wereldmarkt kan overleven. Per slot van rekening staan Finland en Zweden al een aantal jaren in de top drie van de lijst van meest competitieve landen. Is er dan toch nog een kruispunt voor het Europese sociale beleid in zicht?

Besluit: welke afslag?

Tot dusverre is aangegeven dat de ontwikkelingsgang van het Europese sociale beleid in de jaren negentig onder invloed van het neoliberale marktdenken is gestagneerd, waarbij de globalisering veeleer als argument dan als reden voor een kanteling van het sociale model kan gelden. Daarmee uiteindelijk toch nog op een kruispunt aangekomen is de voor de hand liggende vraag: welke afslag?

Het zal duidelijk zijn dat onder de gegeven omstandigheden een protectionistisch neomercantilisme een nauwelijks nog serieus te nemen optie is. Volgens de ILO (2004) hebben verreweg de meeste geïndustrialiseerde landen tussen 1980 en 2000 zowel productiviteits- als werkgelegenheids groei laten zien: *“there has been no net transfer*

of jobs to developing economies – and studies have shown that the decline in industrial employment across economies is due more to gains in the efficiency of production than to the loss of jobs to developing economies” (ILO 2004: 88). De meeste landen blijken dus van een geliberaliseerde markt te profiteren, maar hoe kunnen de gevolgen voor de Europese burgers van eventuele marktimperfecties worden gecorrigeerd?

Enige tijd geleden hebben De Gier en Sterckx (2001) een pleidooi gehouden voor een nieuwe doelmatige en tevens sociale arbeidspolitiek, op nationaal én op Europees niveau. Een van de belangrijkste doelstellingen (ook) van die nieuwe politiek is activering. Maar, binnen de contouren van een activerende welvaartsstaat dient wel ruimte te blijven bestaan voor een adequaat niveau van collectieve sociale bescherming. Voor de wenselijkheid van een dergelijke nieuwe arbeidspolitiek zijn twee redenen aan te voeren.

In de eerste plaats vanwege de nieuwe invullingen en belevingen van arbeid. Het traditionele sociale beleid reageert onvoldoende op het ontstaan van een nieuw soort werknemer. In dit verband valt te wijzen op de spectaculaire groei van wat Reich (1992) de ‘symbolic analysts’ heeft genoemd, de grote groep van economen, accountants, juristen, organisatieadviseurs, onderzoekers, pr-adviseurs en dergelijke, kortom de categorieën van ‘wetenschappelijke en nadere vakspecialisten’ en de ‘beleidvoerende en hogere leidinggevende functies’ met een aandeel in het totale arbeidsvolume van 44% in 1998 (De Beer 2001: 119). Dit zijn de ‘draggers’ van de kenniseconomie, door de VN in 1996 gedefinieerd als *“an economy whose most important elements are the possession, control, production and utility of knowledge and intellectual resources”* (Naumanen 2004: 326). Menselijk kapitaal is steeds belangrijker voor innovatie en vooruitgang. Daarom dient het sociale (HRM-) beleid zo te zijn ingericht dat menselijke talenten zo goed mogelijk benut kunnen worden. Karasek (1999) spreekt in dit verband van een ‘Work Quality Policy’, een op verbetering van de kwaliteit van de arbeid gericht sociaal beleid van overheid en ondernemingen. Omdat in de Lissabonstrategie niet alleen sprake is van meer maar ook van betere banen behoeft deze benaderingswijze niet strijdig te zijn met een modernisering van het sociale model, maar zal er wél een accentverlegging noodzakelijk zijn.

In de tweede plaats vanwege het maatschappelijk draagvlak voor Europa. Men behoeft geen aanhanger van het Frans politiek-economisch patriottisme te zijn om te veronderstellen dat er een samenhang kan bestaan tus-

sen de huidige Europese stagnatie in het algemeen en de sociale stagnatie in het bijzonder. Gelet op de uitspraak, dat het voor de werkgevers geen gegeven is dat toenemende concurrentie moet leiden tot minder sociale zekerheid, lijkt deze opvatting recent ook door de Europese werkgeversorganisatie UNICE te worden gedeeld. Volgens UNICE ligt er in elk geval een sleutelrol voor het Europese sociale model om de burgers beter bij Europa te betrekken⁷. Immers, zolang reductie van de sociale bescherming wordt gelegitimeerd onder verwijzing naar de toenemende concurrentie op de geliberaliseerde, interne markt, mag van de doorsnee burger nauwelijks enthousiasme voor het Europese project worden verwacht. Te vaak bestaat nog de neiging om ingrepen op nationaal niveau aan Europa te wijten, terwijl datgene wat vanwege internationale verplichtingen nog in stand gehouden moet worden als nationale verworvenheid wordt gepresenteerd. Als het ware: na het Europese zuur het nationale zoet.

Ter afsluiting een citaat uit een recent artikel van de Nederlandse socioloog Van Doorn:
“Hoe men het ook wil noemen, welfare state, sociale zekerheids- of verzorgingsstaat, Rijnlands model, corporatisme desnoods- het berust steeds op een fusie tussen omvangrijke overheidstaken en maatschappelijke belangen. Bij aanvaarding van de markteconomie heeft de staat daarnaast de zware

verantwoordelijkheid aanvaard voor collectieve verplichtingen die de burgers ten goede komen. Kort en goed: naast de aloude soevereiniteitsfunctie vervult de staat solidariteitsfuncties. Het zijn de laatste functies die momenteel de straffe wind van de economische mondialisering voelen. Bij de EU bescherming zoeken heeft weinig zin, omdat de Unie vanouds en in hoofdzaak een vrije (binnen-)markt beoogt te scheppen. Het is bij de duivel te biecht gaan”⁸.

Met andere woorden: zolang lidstaten verantwoordelijkheden afwentelen op Europa zonder dat daar bevoegdheden op Europees niveau tegenover staan heeft de burger op dat niveau weinig te zoeken. Een Europa zonder sociale bevoegdheden koerst onafwendbaar richting zelfredzaamheid naar Amerikaans model. Het alternatief is een Europees sociaal model in de zin van een activerende, op solidariteit gebaseerde verzorgingsstaat. Het zal daarom zaak zijn zo snel mogelijk de goede afslag te kiezen.

Kees Vos is adviseur van de directeur Internationale Zaken van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hij vervulde voordien tal van leidinggevende functies binnen het ministerie. Op 9 november 2005 neemt hij afscheid van SZW, tijdens het ter ere van hem georganiseerde symposium “Europees Sociaal Beleid op een Kruispunt van Wegen”.

Geraadpleegde literatuur:

- Albert, M. (1991). *Capitalisme contre Capitalisme*. Paris: Editions du Seuil.
- Baccaro, L. & M. Simoni (2004). The Irish social partnership and the ‘celtic tiger’ phenomenon. Discussion Paper. Geneva: International Institute for Labour Studies, DP/154/2004.
- Bamber, Greg J., Russell D. Lansbury & Nick Wailes, eds. (2004). *International and comparative employment relations*. Fourth edition. London/New Dehli: Sage Publications.
- Beer, Paul de (2001). ‘Arbeid als opzichtige consumptie’. In: Ronald Batenburg, Tanja van der Lippe, Erik de Gier (eds.), *Met het oog op de toekomst van de arbeid*, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie, 114-128.
- Beer, Paul de (2002). ‘De inhaalslag van Nederland. Sociaal-economische prestaties in Europees perspectief, 1982-2000’. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jaargang 18 no. 4, 380-399.
- Butter, F.A.G. den, C.A. Hazeu (2002). ‘Arbeidsmarkt- en sociaal beleid in Europa; Tussen coördinatie en concurrentie’. In: Cock Hazeu en Gerrit Kronjee (eds.), *De vitaliteit van de nationale staat in een veranderende wereld*. Den Haag: WRR/Stenfert Kroese, 111-126.
- Castells, M. (1988). *End of Millennium*. Oxford: Blackwell.
- Centre for Economic Policy Research (CEPR) (1993). *Making sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?* CEPR annual report.
- Daguerre, A. and P. Taylor-Gooby (2004). ‘Neglecting Europe: Explaining the Predominance of American Ideas in New Labour’s Welfare Policies since 1997’. *Journal of European Social Policy*, vol. 14 no. 1, 25-39.
- DeLathouwer, Lieve en Ive Marx (2002). ‘Werkgelegenheid en armoede. De prestaties van België en Nederland in vergelijkend perspectief’. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jaargang 18 no. 4, 335-350.
- Delsen, Lei (2002). ‘Meer banen, minder armoede? Duitsland en Nederland vergeleken’. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jaargang 18 no. 4, 365-375.
- Ederveen, Sjef, Joeri Gorter, Ruud de Mooij, Richard Nahuis (2002). *Funds and games. The economics of European cohesion policy*. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1996). 'Equality or employment? The interaction of wages, welfare states and family changes.' *Transfer* vol. 2 no. 4, 615-634.
- Gier, H.G. de en L. Sterckx (2001). 'Contouren van een nieuwe arbeidspolitiek'. *Sociaal Maandblad Arbeid* jaargang 2001 no. 1, 14- 24.
- Giddens, A. (1994). *Beyond Left and Right. The future of Radical Politics*, Cambridge: Polity Press.
- Groot, Henri L.F. de, Richard Nahuis and Paul J.G Tang (2004). *Is the American Model Miss World? Choosing between the Anglo-Saxon model and a European-style alternative*. CPB Discussion Paper No. 40.
- Hay, Colin (2000). 'Contemporary capitalism, globalization, regionalization and the persistence of national variation'. *Review of International Studies*, 26, 509-531.
- Hemerijck, Anton (2002). 'Deepening social Europe through open co-ordination'. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 44e jaargang no. 3, 451- 446.
- Hyman, Richard (2001). 'The Europeanisation - or the erosion - of industrial relations?' *IRJ* 32 no. 4, 280-294.
- ILO (2004). *World Employment Report 2004-05*, Geneva.
- Karasek, R. (1999). *The New Work Organization, Conducive Production and Work Quality Policy*. Den Haag: SZW.
- Kol, J. and L.A. Winters (2003). 'Recovering from Cancún: the EU Responsibility', *Intereconomics* November/December, 339-345.
- Larsson, Alan (1996). 'Social policy: past, present and future'. *Transfer* 4/96, 724-737.
- Leibfried, Stephan (2002). 'Some background comments on the extension of the open method of co-ordination. From labour market to pension policies'. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 44e jaargang no. 3, 473-478.
- Leibfried, S. and P. Pierson (2000). 'Social Policy. Left to Courts and Markets?' in: H. Wallace and W. Wallace, *Policy making in the European Union*. Fourth edition. Oxford: Oxford University Press.
- Mosley, Hugh G. (1990). 'The social dimension of European integration'. *International Labour Review*, vol. 129 no. 2.
- Naumanen, Mika (2004). 'Comparing Technological and Scientific Development: the Knowledge Society Development Barometer'. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* jaargang 20, no. 3, 323-335.
- Prodi, Romano (2003). 'Europe: the dream and the choices'. *Bulletin Quotidien Europe*, 21 November, no. 22339/2340.
- Reich, R. (1992). *The work of nations. Preparing ourselves for 21st century capitalism*. New York: Vintage Books.
- Scharpf, F.W. (2002). 'The European Social Model: Coping with the challenges of diversity'. *Journal of Common Market Studies*, 40/4, 645-670.
- Storey, Andy (2004). *The European Project: Dismantling Social Democracy, Globalising Neoliberalism*. Paper presented at the conference 'Is Ireland a Democracy?' 2nd/ 3rd April.
- Vandenbroucke, Frank (2002). 'The EU and social protection: what should the European Convention propose?' Paper presented at the Max Planck Institute for the Study of Societies. Köln (17 June).
- Van Apeldoorn, B. (2001). 'The struggle over European order: transnational class agency in the making of "Embedded Neoliberalism"'. In: A. Bieler and A.D. Morton (eds.) *Social Forces in the making of new Europe : the restructuring of European social relations in the global political economy*. Basingstoke: Palgrave, 70-89.
- Vos, C.J. (1994). 'Wit, groen en grijs: de EG op zoek naar een nieuwe koers'. *Nederlands tijdschrift voor sociaal recht* 1994-4, 114-118.
- Vos, C.J. (2003). 'Sociaal beleid in Europees perspectief'. *Sociaal Maandblad Arbeid* september 2003- nr. 9, 382- 389.
- Vos, Kees J. (2005). 'Americanisation of the EU social model?' *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer Law International, Volume 21/3, 355-367.
- Wahl, W. (2004). 'European labour: the Ideological Legacy of the Social Pact'. *Monthly Review* 55 (8), 37-49.
- Wickham, James (2004). *The End of the European Social Model: Before it Began?* Paper prepared for the Irish Congress of Trade Unions.
- Wilthagen, Ton (2004). 'Balancing flexibility and security in European labour markets. Paper presented at the EU conference 'Recent developments in European Industrial Relations', The Hague: SER 7-8 October.

1 Bijvoorbeeld de richtlijn inzake het collectief ontslag (75/1129), het behoud van rechten van werknemers bij de overgang van ondernemingen (77/1187), de bescherming van werknemers bij insolventie van de werkgever (80/1987), de kaderrichtlijn ter bescherming tegen chemische, fysische en biologische agentia (80/1107).

2 Vergelijk het Witboek Groei, Concurrentievermogen, Werkgelegenheid (1993), het Grijsboek inzake Veiligheid, Hygiëne en Gezondheidsbescherming op het werk (1993) en het Groenboek Europees Sociaal Beleid (1994) (Vgl. Vos 1994).

3 Zo kan men juridische, functionele, institutionele en politieke spill-over effecten onderscheiden (vgl. Vos 2003).

4 Ook verschillende nationale analyses wijzen in die richting (vgl. De Beer 2002; DeLathouwer en Marx 2002; Delsen 2002; Baccaro en Simoni 2004).

5 In termen van het BBP per capita halen de arme landen binnen de EU de rijkere in met een groeitempo van 2% per jaar (Ederveen et al. 2002).

6 De stelling van Jeremy Rifkin: Europa moet durven geloven in zijn eigen droom', *NRC Handelsblad*, 12 maart 2005.

7 'Unice wil burger sociaal Europa bieden. Europese werkgevers willen economische groei deels investeren in sociale zekerheid', *Het Financieele Dagblad* 20-9-2005.

8 J.J.A. van Doorn, 'Het nationalisme is terug in Europa, met een nieuw gezicht', *NRC Handelsblad*, 9 oktober 2005

KEES, JE IZ-COLLEGA'S DANKEN JE VOOR DE GOEDE SAMENWERKING EN WENSEN
JE HET ALLERBESTE BIJ DE START VAN EEN NIEUWE FASE IN JE LEVEN!



